



Corso di dottorato di ricerca in

Scienze Giuridiche

XXXI Ciclo

**L'intervento pubblico e privato per il sostegno al reddito dei
lavoratori.
Evoluzione, disciplina e prospettive.**

**Dottoranda:
Dott.ssa Claudia Carchio**

**Supervisore:
Chiar.ma Prof.ssa Valeria Filì**

2018

INDICE

PREMESSA	1
I. Previdenza e assistenza nel sistema di sicurezza sociale	1
II. Mutualità assicurativa e solidarietà nella tutela della disoccupazione.....	6
III. La torsione previdenziale del sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale e parziale nelle più recenti riforme.....	12
IV. L’obiettivo della ricerca	14
Capitolo I	17
L’evoluzione normativa degli interventi di sostegno al reddito .	17
Premessa.....	17
1. Gli ammortizzatori sociali: un sistema di tutele in evoluzione.....	19
2. Le origini dei trattamenti di integrazione salariale e di disoccupazione.....	24
3. Il tempo dei licenziamenti “impossibili”	33
4. La riforma attuata con l. n. 223/1991 e la sua successiva “disattivazione”	43
5. Le proposte di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali.....	56
6. Le riforme attuate dai Governi Monti e Renzi: nuovi schemi per rispondere a vecchie esigenze?	70
6.1. La ratio della riforma degli ammortizzatori sociali nella legge delega n. 183/2014	84
6.2. I principi e i criteri direttivi della l. n. 183/2014 in materia di ammortizzatori sociali.....	91
Capitolo II.....	95
Gli interventi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro	95

1. Gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro nel d.lgs. n. 148/2015	96
2. Le direttrici della riforma della CIG	101
3. I tratti essenziali della disciplina: il riordino dell'esistente	102
3.1. L'ambito di applicazione soggettivo: i lavoratori beneficiari.....	103
3.2. Il requisito dell'anzianità minima presso l'unità produttiva.....	107
3.3. I datori di lavoro che possono richiedere l'intervento.....	110
3.4. La misura del trattamento CIGO/CIGS.....	111
4. Le grandi novità della riforma della CIG: il contingentamento degli interventi di sostegno al reddito nelle limitazioni temporali, quantitative e causali.....	113
4.1. I limiti alla durata e alle ore integrabili.....	117
4.1.1. Gli interventi in deroga ai limiti di durata	122
4.2. Le causali.....	125
4.2.1. Le causali CIGO.....	126
4.2.2. Le causali CIGS	131
5. Gli incentivi alla solidarietà: il contratto di solidarietà difensivo	138
5.1. Il contratto di solidarietà espansiva: rapporto con la CIG.....	147
6. La semplificazione amministrativa	150
6.1. ... e la maggiore responsabilizzazione delle imprese	155
7. Il welfare negoziale dei Fondi di solidarietà bilaterali	159
7.1. I Fondi bilaterali di solidarietà nel <i>Jobs Act</i>	166
7.2. Le prestazioni erogate dai fondi di solidarietà bilaterali.....	180
7.3. I profili finanziari: contribuzione ed equilibrio di bilancio dei fondi	190
7.4. La natura giuridica dei Fondi di solidarietà bilaterali	198
8. Meccanismi di condizionalità e politiche attive del lavoro per i percettori di integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro	204
9. Una costante del sistema: la CIG in deroga	211
10. La reintroduzione della CIGS per cessazione di attività nel d.l. n. 109/2018	217
11. Conclusioni	221
Capitolo III	224
Sostegno al reddito e cessazione del rapporto di lavoro	224
Premessa.....	225
Parte I.....	229
Gli interventi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria	229

1. Il riordino della disciplina per il sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria dalla legge delega del 2014 alla legislazione attuativa del 2015	229
2. La tutela contro la disoccupazione involontaria.....	233
2.1. L'unificazione dei trattamenti nella NASpI: i requisiti d'accesso e la durata.....	233
2.1.1. La misura delle prestazioni	239
2.1.2. Il limite alla contribuzione figurativa	243
2.1.3. Il meccanismo di neutralizzazione della contribuzione	245
2.2. Un nuovo passo verso l'universalizzazione della tutela: il trattamento di DIS-COLL	247
2.3. La condizionalità per i beneficiari di trattamenti di disoccupazione	251
2.3.1. Gli obblighi di attivazione	257
2.3.2. L'AIR.....	262
3. Dalla solidarietà categoriale dell'ASDI all'assistenza ai poveri del ReI.....	266
3.1. Il ReI: una misura a piena vocazione universale?.....	275
3.2. Il ReI tra condizioni d'accesso e livelli di tutela	283
3.3. Condizionalità e apparato sanzionatorio	292
4. Alcune osservazioni conclusive: quali prospettive per un reddito di cittadinanza?	295
Parte II.....	298
Il sostegno al reddito dei lavoratori anziani	298
1. Lavoratori anziani, <i>active ageing</i> e uscita dal lavoro.....	298
1.2 La difficile individuazione dei lavoratori c.d. anziani.....	303
2. Flessibilità in uscita e accesso alla pensione	305
2.1. ... mediante la riduzione dell'orario di lavoro	308
2.1.1. A) con CdS espansivo per i lavoratori pensionabili	310
2.1.2. B) con il <i>part-time</i> agevolato dei lavoratori prossimi al pensionamento	313
2.2. ... e mediante l'accompagnamento alla pensione	316
2.2.1. A) con i prepensionamenti.....	317
2.2.2. B) con l'APE.....	322
2.2.2.1. APE volontario.....	325
2.2.2.2. APE sociale	327
2.2.2.3. APE aziendale.....	331
2.2.3. C) con la RITA.....	332
2.2.4. D) con il cumulo (la totalizzazione e la ricongiunzione).....	335
3. Conclusioni	340
BIBLIOGRAFIA	343

PREMESSA

SOMMARIO: **I.** Previdenza e assistenza nel sistema di sicurezza sociale – **II.** Mutualità assicurativa e solidarietà nella tutela della disoccupazione – **III.** La torsione previdenziale del sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale e parziale nelle più recenti riforme – **IV.** L’obiettivo della ricerca.

I. Previdenza e assistenza nel sistema di sicurezza sociale

Il diritto alla “sicurezza sociale”¹ quale garanzia di libertà dal bisogno costituisce uno degli obiettivi primari dei moderni ordinamenti, fondamento di una serie di diritti e di libertà che ad esso risultano

¹ Tale diritto fu enunciato per la prima volta nel modo occidentale nel programma politico della Carta Atlantica del 1941 e fu poi annoverato tra i diritti umani, per la prima volta nella storia delle relazioni internazionali, nella *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, proclamata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; sulle origini e sul significato della “sicurezza sociale” si rinvia alla amplissima bibliografia in materia, tra cui v. F. Santoro Passarelli, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *RIPS*, 1948, 177 ss.; U. Prosperetti, *Sulle nozioni di protezione sociale e sicurezza sociale*, in *RGL*, 1954, I, 296 ss.; L. Levi Sandri, *Sicurezza sociale e diritto del lavoro*, in *RTDP*, 1959, 776 ss.; G. Chiarelli, *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *RDL*, 1965, 28 ss.; M. Persiani, voce *Sicurezza sociale*, in *NDI*, XVII, 1970, 300 ss.; V. Simi, *Il pluralismo previdenziale secondo costituzione*, Milano, 1986; P. Olivelli, *La Costituzione e la sicurezza sociale. I principi fondamentali*, Milano, 1988; M. Cinelli, voce *Diritto della Sicurezza Sociale*, in *ED*, Annali, 1990, 449 ss.; L. Nogler, *Quale sicurezza sociale nell’Unione Europea?*, in *RGL*, 1994, I, 90 ss.; M. Persiani, voce *Diritto della Sicurezza Sociale*, in *ED*, Annali, 2011, 447 ss.

informati quali il diritto alla salute, all'assistenza e alla previdenza, la libertà di iniziativa privata in campo assistenziale e previdenziale².

Sin dall'epoca moderna, ma soprattutto all'indomani del secondo conflitto mondiale, la realizzazione della solidarietà³ è "uscita" dalla sfera dei compiti di esclusiva pertinenza della società civile per confluire tra le funzioni primarie dello Stato. Tale passaggio, che ha ridefinito un nuovo rapporto tra singolo, società e Stato, è avvenuto in forza dell'evoluzione dallo Stato di diritto allo Stato sociale, dal sistema capitalistico neutrale di stampo liberale a quello interventista del capitalismo maturo delle democrazie occidentali, dagli «ordinamenti del mercato individualista»⁴ delle rivoluzioni moderne alla società pluralista degli individui organizzati in gruppo, dall'individuo liberato e responsabilizzato a quello bisognoso ed insicuro che ricerca generalizzata protezione nello Stato assistenzialista dei nostri giorni.

Il punto di snodo nell'affermazione della solidarietà da valore politico a ideologia del movimento operaio coincise con lo «slittamento da un concetto di eguaglianza politica ad un concetto di emancipazione sociale»⁵.

Il soddisfacimento della liberazione dal bisogno, valore presente nel testo costituzionale italiano (art. 38 Cost.), qualificato ed attuato dal principio di uguaglianza sostanziale per il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di ciascuno all'organizzazione politica, sociale ed economica del Paese (art. 3, c. 2 Cost.), si caratterizza per

² Così v. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2018, 2 ss.

³ Il concetto di solidarietà ha trovato ampio riconoscimento sin dalla Rivoluzione francese, ove assieme alla libertà e alla fraternità, ha cominciato a costituire uno dei principi cardine dell'azione politica, per poi assurgere nel tempo, e soprattutto dopo la Seconda Guerra Mondiale, a valore fondativo del costituzionalismo democratico europeo; in tema si rinvia al contributo, anche storico-ricostruttivo, di S. Giubboni, *Solidarietà*, in *RDSS*, 2012, 4, 525 ss.; più in generale sulla solidarietà nell'ordinamento previdenziale cfr. S. Sciarra, *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *RDSS*, 2016, 1 ss.; R. Pessi, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *RDSS*, 2016, 4, 602 ss.; G. Canavesi (a cura di), *Dialoghi sul welfare*, Fondazione per la Sussidiarietà, 2014; G. Canavesi, I. Di Spilimbergo, *Solidarietà sussidiarietà sicurezza sociale*, Macerata, 2012; S. Stjerno, *Le tradizioni di solidarietà*, in *RDSS*, 2009, II, 267 ss.; M. Ross, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *RDSS*, 2009, II; M. Paci, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *SM*, 2008, I, 4 ss.; S. Sciarra, *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano*, Bologna, 2007; W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *SM*, 2000, I, 13; M. Cinelli, voce *Sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1990, XLII.

⁴ V. G.P. Cella, *Non di solo mercato*, Roma, 1994, 29.

⁵ Così M. Salvati, *Solidarietà: una scheda storica*, in «Parolechiave», 1993 2, consultabile in www.fondazionebasso.it.

l'insufficienza dell'astensione da interventi esterni, necessitando invece dell'adozione di iniziative positive da parte del legislatore⁶.

L'azione sociale ha, però, assunto forme e natura giuridiche diverse nelle varie epoche storiche e a seconda delle ideologie politiche che ne hanno rappresentato il fondamento.

A seguito della rivoluzione industriale, l'esigenza di tutela maggiormente avvertita ha riguardato i lavoratori subordinati, che si trovavano in condizioni di bisogno per eventi che ne riducevano la capacità lavorativa⁷.

Sulla scorta dell'ideologia liberale, il modello prescelto è stato quello assicurativo, dapprima esclusivamente privato, poi, a partire dal periodo corporativo, connotato da interventi e finalità pubblici.

L'assicurazione sociale, ispirata al modello della mutualità — idonea a selezionare, mediante criteri contributivi, i destinatari della tutela sociale e le prestazioni da erogare — affidava ai diretti interessati non solo la responsabilità di garantire la protezione dai propri bisogni futuri, ma anche il finanziamento della stessa tutela, nell'ottica delle regole proprie del commercio.

L'interdipendenza tra obbligo contributivo — e quindi condizione professionale — e diritto alle prestazioni è stata superata alla luce dei valori della Costituzione repubblicana, che hanno condotto all'abbandono della logica di scambio strettamente assicurativa in favore di una concezione della libertà dal bisogno quale interesse pubblico, espressione della solidarietà tra tutti i cittadini (*ex art. 2 Cost.*) in vista di una redistribuzione della ricchezza destinato a fini di protezione collettiva per situazioni di bisogno socialmente rilevanti⁸.

È, in particolare, l'art. 38 Cost. ad aver stabilito le linee guida del nostro sistema di sicurezza sociale, costituendone il fondamento, mediante l'attribuzione allo Stato del compito di predisporre ed integrare gli organi e gli istituti necessari (c. 4) ad assicurare a tutti i cittadini in stato di bisogno il diritto ai mezzi necessari per vivere (c. 1), il diritto di tutti i lavoratori

⁶ Sul valore dell'uguaglianza sostanziale quale fondamento dello Stato sociale v. tra i molti C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 17 ss.; U. Romagnoli, Art. 3, 2 comma, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 162 ss.; A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002; E. Ghera, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003.

⁷ Tra le ragioni di tale attenzione, rivolta in via primaria ai lavoratori subordinati, e non a tutti i cittadini, vi è la nascita di una coscienza di classe e la volontà di diminuire le tensioni sociali derivanti dalle recenti trasformazioni economiche.

⁸ A contrapporsi sono il modello c.d. bismarkiano, in cui decisa è la correlazione tra stato di bisogno e reddito da lavoro e il modello c.d. beveridgiano, ove le prestazioni, erogate a favore di tutti i cittadini in stato di bisogno, sono poste a carico dell'intera collettività, tramite la leva fiscale.

(senza distinzioni tra subordinati e non⁹) a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita a fronte di particolari eventi¹⁰ (c. 2) e il diritto all'educazione e all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati (c. 3).

Accanto al ruolo fondamentale dello Stato, espressione dell'interesse pubblico alla realizzazione della tutela dei soggetti protetti, si pone la libera previdenza privata, per definizione, volontaria e rivolta al soddisfacimento di interessi privati (c. 5).

La norma in esame, riconosciuta concordemente quale fonte atta ad elevare al rango di valore costituzionale la tutela di chi versa in condizione di bisogno in un'ottica solidaristica, è stata oggetto di opposte letture che hanno definito ora come unitaria (e dinamica), ora come duale (e statica), la qualificazione giuridica del concetto di sicurezza sociale¹¹.

Chi ha ricondotto le previsioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 38 Cost. ad un'unica nozione di solidarietà sociale ha unificato, secondo una visione universalistica, l'assistenza e la previdenza sociale, quali espressioni di un unico fine di natura pubblica, la libertà dal bisogno, da perseguire mediante un servizio pubblico offerto ad un unico soggetto: il cittadino. L'intervento dello Stato, in tale prospettiva, deve risultare connotato da universalità, uniformità ed essenzialità del livello di protezione sociale, imponendo una solidarietà collettiva mediante assunzione degli oneri fiscali a carico dell'erario. Pur nell'unità di fondamento, la diversità tra assistenza e previdenza va ricercata, secondo questa concezione, nell'ambito e nella intensità della tutela¹².

Secondo una visione dualistica, all'opposto, la sicurezza sociale sarebbe perseguibile con politiche e strumenti di diversa natura,

⁹ Cfr. sul punto U. Prosperetti, *Sulle nozioni di protezione sociale e sicurezza sociale*, cit., 302-303, che evidenzia come la nozione di «*lavoratori*» di cui all'art. 38 Cost. debba essere letta alla luce della nozione di cui all'art. 3 Cost. che vi ricomprende cioè tutti i cittadini economicamente attivi

¹⁰ Si ritiene che l'elencazione degli accadimenti generatori di bisogno di cui all'art. 38 Cost. (infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria) sia meramente esemplificativa e non tassativa; v. per tutti M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2011, 17; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2013, 178.

¹¹ La ricostruzione delle contrapposte teorie secondo i termini «*duale*» e «*statica*» è di C. Lagala, *La previdenza sociale tra solidarietà e mutualità*, Bari, 2001, 14-15.

¹² Secondo la storica ricostruzione di M. Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960; ripresa e ampliata da ID., *Commento all'art. 38*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, rapporti economici*, Bologna-Roma, 1979, 237; nonché da ultimo, ID., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2014; M. Persiani, M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016; concordi G. G. Balandi, *Attualità e problemi della sicurezza sociale*, in DLRI, 1986, 523 ss.; F. P. Rossi, *La previdenza sociale*, Padova, 2000; R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2012, 331 ss.

collocandosi, da un lato, l'assistenza sociale (c. 1, art. 38 Cost.), rivolta ai bisogni dei cittadini inabili al lavoro, finanziariamente sostenuta dalla solidarietà generale e sottoposta alla prova dei mezzi, dall'altro, la previdenza sociale (c. 2, art. 38 Cost.), quale forma obbligatoria di assicurazione sociale rivolta ai soli lavoratori, i quali, insieme ai datori di lavoro, devono sostenerne il peso finanziario, riservandosi allo Stato l'istituzione e il mantenimento dell'apparato organizzativo¹³.

Tali interpretazioni, frutto di un contrasto tuttora irrisolto, non possono però prescindere dall'incontroversa osservazione che l'ordinamento costituzionale nel suo complesso disegna un modello di sicurezza sociale direttamente collegato all'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, Cost., da realizzarsi non solo per il tramite dei pubblici poteri, ma anche grazie al ruolo attivo dei singoli e delle formazioni sociali, in ragione del dovere di solidarietà economica e sociale che l'art. 2 Cost. impone loro¹⁴.

Alla luce di tali norme, emerge come l'art. 38 Cost. vincoli il legislatore ad un'obbligazione solidale di risultato e non di mezzi, prescrivendogli l'attuazione di un programma di liberazione dell'uomo dal bisogno attraverso precisi *standard* di protezione, senza però predeterminare gli strumenti utilizzabili, che potranno adattarsi ai tempi e alle risorse finanziarie disponibili¹⁵.

¹³ V. tra i molti M. D'Onghia, P. Curzio, *La sicurezza sociale nella Costituzione e nel diritto dell'Unione europea*, in Curzio P., Di Paola L., Romei R., (diretto da), *Previdenza ed assistenza*, Milano, 2017, 1 ss.; M. D'Onghia, *Sicurezza sociale ed effettività dei diritti, tra eguaglianza e solidarietà, nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in Aa. Vv., *Per i sessant'anni della Corte Costituzionale*, Atti del convegno scientifico 19-20 maggio 2016, Milano, 2017, 291 ss.; G. Canavesi, E. Ales, *Introduzione in Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione*. Atti dei Seminari di studi previdenziali Maceratesi, Torino, 2017, XV ss.; G. Canavesi, *Percorsi del welfare tra interesse pubblico e libertà. Un tentativo di lettura con l'occhio alla previdenza e all'assistenza sociale*, in ID. (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Milano, 2014, 9 ss.; G. Ciocca, *La libertà della previdenza privata*, Milano, 1998; M. Paci, *I rapporti tra previdenza e assistenza e le prospettive aperte dalla legge di ristrutturazione dell'I.N.P.S.*, in *PS*, 1989, 849 ss.; V. Simi, *Il pluralismo previdenziale secondo costituzione*, cit.; ID., *Un'esigenza che si impone: la scissione, effettiva oltre che concettuale, tra previdenza sociale e assistenza sociale*, in *RPS*, 1979, 557 ss.; G. Alibrandi, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1979; G. Chiarelli, *Appunti sulla sicurezza sociale*, destinato agli *Studi in onore di L. Barassi* e pubblicato poi in *RDL*, 1965, 287 e ss.; G. Mazzoni, *Previdenza e assistenza: due parallele che non si incontrano mai*, in *PS*, 1963, 456 ss.

¹⁴ Sul rapporto che intercorre tra artt. 2, 3, c. 2 e 38 Cost. si rinvia per tutti a M. Persiani, *Commento all'art. 38*, cit., 232 ss.

¹⁵ Sul punto si osservi l'orientamento più volte espresso dalla Corte Costituzionale, la quale, pur affermando una netta distinzione tra assistenza e previdenza, quali modelli distinti e tipici di intervento sociale, ha sempre riconosciuto la piena libertà allo Stato di scegliere le strutture organizzative

In tale contesto, erratica è stata l'evoluzione della legislazione ordinaria in materia previdenziale, ora protesa verso un sistema tendenzialmente universalistico di tutela, ora frenata da un'indisponibilità politica ed economica alla sua effettiva realizzazione, sempre oscillante tra finalità perequative ed esigenza di risparmio delle risorse.

Da ciò è derivato che, se da un lato, il meccanismo assicurativo, che pur ha storicamente caratterizzato il sistema di tutela, ha nel tempo subito trasformazioni e distorsioni tali da non poter più essere identificato con il modello unico di previdenza sociale, dall'altro, la reviviscenza di istituti che legano prestazione e contribuzione rappresenta la tendenza non solo del passato più recente, ma anche del prossimo futuro.

II. Mutualità assicurativa e solidarietà nella tutela della disoccupazione

Le trasformazioni economiche e sociali indotte dalla rivoluzione industriale hanno tradotto nella realtà ciò che in precedenza era solo un ipotetico ossimoro: lavoratore povero¹⁶. In particolare nell'ultimo quarto del XIX secolo, la visione contrapposta tra "povero" e "occupato" che attribuiva alla posizione nel mercato del lavoro il valore di forma di contrasto alla povertà viene superata dalla necessità di far fronte ai problemi sociali posti dal lavoro stesso.

Questo cambiamento di prospettiva ha spostato l'oggetto della tutela dall'attualità della condizione di bisogno al "rischio" che tale condizione si verifichi e ha portato ad individuare lo strumento per prevenire le conseguenze del verificarsi del rischio stesso nell'assicurazione¹⁷.

ritenute più convenienti al raggiungimento dei fini indicati, anche attraverso strumenti atipici, nella consapevolezza del carattere aperto dell'art. 38 Cost.; cfr. *ex multis* C. cost., 19 gennaio 1995, n. 17; C. cost., 5 febbraio 1986, n. 31; C. cost., 17 aprile 1985, n. 105; C. cost., 15 febbraio 1984, n. 28; C. cost., 6 giugno 1974, n. 160; in dottrina sul tema si rinvia a M. Cinelli, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 1999, I, 71 ss.; M. Persiani, *Giurisprudenza costituzionale e diritto della previdenza sociale*, in *Aa.Vv.*, *Lavoro: la giurisprudenza costituzionale (1956-1986)*, Roma, 1987, I, 85 ss.

¹⁶ G. G. Balandi, voce *Mercato del lavoro (tutela nel)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali X- 2017, Torino, 519 ss.

¹⁷ Sulla ricostruzione storica e il significato dell'assicurazione sociale cfr., *ex multis*, L. Barassi, *Il sistema delle assicurazioni sociali nell'ordinamento sindacale e corporativo*, in *Arch. Studi Corp.*, 1932, 159 ss.; G.M. Baldi, *Origine ed evoluzione della legislazione sulle assicurazioni sociali in Italia*, in *RIMP*, 1950; A. Donati, *Il rapporto giuridico delle assicurazioni sociali*, in *DL*, 1950, I, 1 ss.; E. Cataldi, *Studi di diritto della previdenza sociale*, Milano, 1958, 115; L. De Litala, *Diritto delle assicurazioni sociali*, Torino, 1959, 28 ss.; A. Cherubini, *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (1900-1965)*, in *RIMP*, 1968, I, 609; L. Martone, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, in *QF*, 1974-1975; I. Piva, *Problemi giuridici e politici della "responsabilità" alle*

Nasce l'assicurazione sociale, «la più significativa evoluzione del modo di affrontare la "questione sociale"»¹⁸, che in un'ottica marcatamente transattiva, redistribuisce i costi del bisogno escludendo il coinvolgimento della leva fiscale per il suo finanziamento.

Sulla base di questo meccanismo, la platea dei destinatari della tutela viene selezionata tra coloro che sono sottoposti ad una particolare tipologia di rischio: è il c.d. "rischio sociale"¹⁹ che accomuna una classe di cittadini e determina una rigorosa delimitazione dei potenziali fruitori della tutela. Detta delimitazione è l'elemento fondante su cui poggia il sistema, in quanto consente una programmazione attuariale delle risorse necessarie al suo funzionamento e la loro ripartizione tra gli esposti al rischio.

Il modello è quello della mutualità che opera come un circuito chiuso in cui i benefici e i costi sono distribuiti tra i soggetti esposti allo stesso rischio. L'assetto solidaristico si radica, quindi, all'interno del gruppo degli esposti al rischio in questione dando forma ad una solidarietà endocategoriale, ancorché quella redistribuzione sia mediata dall'assicuratore che redistribuisce quel rischio tra gli assicurati²⁰.

La struttura propria della mutualità assicurativa consente così di finanziare le prestazioni esclusivamente con i contributi versati dagli esposti al rischio e, per contro, di erogare prestazioni quantificate sulla base dei contributi versati.

Tra i rischi sociali precisamente individuati, l'infortunio in particolare fu il primo ad essere assicurato anche nell'ordinamento del Regno d'Italia²¹ mentre la vecchiaia veniva assimilata ad una invalidità presunta²².

origini dell'assicurazione infortuni sul lavoro in Italia, in *RIMP*, 1980, I, 649 ss.; G.C. Jocteau, *Le origini della legislazione sociale in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in *Movimento operaio e socialista*, 1982, XXVIII, 2, 290; L. Gaeta, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Napoli, 1986; T.L. Rizzo, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli, 1988; L. Castelvetti, *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, 1994; n. 3-4, I, 103-106; L. Gaeta, A. Viscomi, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1996.

¹⁸ V. Ferrante, T. Tranquillo, *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016, 382.

¹⁹ Sul punto cfr. M. Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, cit., 317 ss.

²⁰ Così cfr. M. Persiani, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in Aa. Vv., *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro*, Atti delle giornate di Studio nel cinquantennio dalla nascita dell'AIDLASS, Bologna, 16-17 maggio 2013, Milano, 2014, 133 ss.; R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 11.

²¹ V. l. 17 marzo 1898, n. 80 istitutiva dell'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro degli operai dell'industria e d.l.lgt. 23 agosto 1917, n. 1405 che l'ha estesa agli operai agricoli; l. 17 luglio 1898, n. 350 sull'assicurazione volontaria per l'invalidità e la vecchiaia, poi trasformata in obbligatoria dal d.l.lgt. 21 aprile 1919, n. 603.

²² Come sottolinea A. Avio, *Vecchiaia e lavoro. Tra solidarietà e corresponsività*, Roma, 2008, la vecchiaia era qualificata come un'ipotesi di presunzione di

Solo in un secondo momento anche la disoccupazione è divenuta oggetto di protezione²³, ma essa era intesa in un'accezione limitata, quale mancanza di lavoro c.d. «frizionale», cioè derivante da episodi occasionali, di breve durata e connessa alle temporanee oscillazioni economiche e/o produttive di un mercato del lavoro stabile.

Da questa concezione dell'evento protetto derivava una (ulteriore) selezione dei soggetti beneficiari, individuati nei lavoratori regolarmente occupati e non anche in quelli precari, in perfetta aderenza allo schema assicurativo adottato, in cui solo per i primi la disoccupazione costituiva un evento futuro e incerto e, quindi, assicurabile²⁴.

Successivamente, nel periodo corporativo, l'evoluzione dei meccanismi di tutela si è realizzata nel segno della sistematicità e delle completezza, che ne hanno garantito l'estensione oggettiva e soggettiva²⁵, ma senza intaccare lo schema mutualistico di fondo. Tuttavia, l'ideologia del regime, finalizzata al perseguimento dell'interesse superiore della nazione, ha permeato anche la legislazione previdenziale, orientandola al superamento della contrapposizione classista e degli interessi delle parti sociali²⁶. In questo contesto i lavoratori erano tutelati dalla mancanza di lavoro con misure differenziate, tra cui, oltre alle forme di sostegno al reddito mediante erogazioni patrimoniali sostitutive, vi erano anche erogazioni di servizi come i «dopolavoro» – Opera nazionale dopolavoro – e altre analoghe rivolte alla maternità e all'infanzia, ai balilla, agli invalidi civili, ai mutilati e agli invalidi di guerra e simili.

La garanzia del reddito è, del resto, solo una delle possibili forme che l'intervento di tutela dello Stato sociale può assumere, ma è anche quella che ha trovato proprio nell'assicurazione sociale il suo strumento attuativo ideale in quanto idoneo a controbilanciare il disequilibrio prodotto dall'erogazione di reddito non connesso all'effettuazione di una prestazione lavorativa con la funzione di controllo sul comportamento del

invalidità al raggiungimento di una certa età anagrafica, posto che alle origini (1898, assicurazione volontaria, 1919 obbligatoria) l'età pensionabile era superiore alla sopravvivenza media; più di recente v. G.G. Balandi, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *LD*, 2015, 313.

²³ V. d.l.lgt. 21 aprile 1919, n. 603.

²⁴ Cfr. G. G. Balandi, voce *Mercato del lavoro (tutela nel)*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., 521.

²⁵ Seguendo un disegno analogo a quello intrapreso per la regolamentazione del lavoro dipendente, che in quel periodo stava prendendo forma nella legge sull'impiego privato del 1924 e nelle disposizioni del libro V del Codice Civile; sul punto cfr. G.G. Balandi, *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30. Note di ricerca*, in *RGL*, 1981, III, 3 ss.

²⁶ Si veda in proposito l'art. 26 ss. della Carta del lavoro del 1927, ove la previdenza viene definita come «un'alta manifestazione del principio di collaborazione»; in proposito cfr. S. Vinci, *Il fascismo e la previdenza sociale*, in *Annali della facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Bari, 2011, 709 ss. ed ivi i numerosi riferimenti bibliografici.

soggetto protetto mantenendo inalterato l'ordine economico-sociale. L'erogazione della prestazione economica è, infatti, condizionata al comportamento del soggetto beneficiario della prestazione. Quest'ultimo, da un lato, è tenuto al versamento contributivo sicché l'onere finanziario della tutela resta posto a carico delle categorie interessate o, comunque, dei datori di lavoro. Dall'altro, deve tenere un atteggiamento di meritevolezza, riassumibile nella estraneità al verificarsi dell'evento, che deve rimanere appunto aleatorio.

Detta impostazione di fondo è rimasta, seppur epurata e riletta alla luce dei principi democratici, anche dopo l'emanazione della Carta costituzionale²⁷. Quest'ultima ha contribuito a mutare profondamente il modello originario, ibridandolo con i valori propri dell'universalismo tendenziale della sicurezza sociale, di ispirazione Beveridgeana, fondato sul coinvolgimento di fasce sempre più ampie di cittadini nell'area della protezione sociale. Tuttavia lo schema assicurativo di riferimento non è mai stato completamente abbandonato; semmai i suoi tipici elementi strutturali si sono "sbiaditi" entro i confini giuridici della sicurezza sociale accolta dalla Costituzione repubblicana, assumendo peculiarità proprie e sviluppandosi secondo caratteri e funzioni normative originali.

Ne sono testimonianza: l'abbandono del carattere speculativo dinanzi all'obbligatorietà del rapporto²⁸; l'affievolimento del rischio protetto, che pur mantenendo rilievo quale evento futuro e incerto capace di selezionare i soggetti protetti, perde di centralità a fronte di particolari ragioni sociali²⁹; l'allontanamento dal carattere della mutualità per via della presenza dello Stato intermediario-assicuratore e del coinvolgimento del datore di lavoro, sul quale incombe parte dell'onere assicurativo³⁰; la tendenziale mancanza di un nesso di corrispettività-sinallagmaticità tra contribuzione (dovuta o effettiva) e misura delle prestazioni previdenziali erogate³¹, incarnata più di ogni altro dal principio di automaticità delle prestazioni (art. 2116 c.c.)³².

²⁷ Per un'ampia ricostruzione del fondamento costituzionale dei diritti previdenziali cfr. M. D'Onghia, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Bari, 2013, 23 ss. e i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

²⁸ Cfr. G. Amato, A. Luciani, *Il rapporto di assicurazione sociale*, Novara, 1977, 7.

²⁹ G.G. Balandi, voce *Assicurazione sociale*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, Vol. I, Torino, 1987, 383; G. Alibrandi, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 2002, 138; F. Mazziotti, *Diritto della previdenza sociale*, Napoli, 2008, 17.

³⁰ G. Amato, A. Luciani, *Il rapporto di assicurazione sociale*, cit., 7.

³¹ F. Mazziotti, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 17-19.

³² Più in generale sul principio di automaticità delle prestazioni previdenziali cfr. G. Canavesi, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali per i lavoratori a progetto. Dalla giurisprudenza un segnale importante, ma insufficiente*, nota a Trib. Bergamo 12 dicembre 2012, in *RIDL*, 2014, 2, 439 ss.; ID., *Effettività della tutela previdenziale delle collaborazioni coordinate e continuative e principio di automaticità delle prestazioni*, in *ADL*, 2008, 1, 55 ss.; E. Saia, *Il principio di*

Nel dettato costituzionale, invero, il principio assicurativo in quanto tale non trova cittadinanza, rappresentando esso lo strumento, storicamente determinato e nel tempo adattato, su cui si sono innestati i valori costituzionali della protezione sociale di matrice solidaristica. Dalla lettera dell'art. 38 Cost., infatti, non si può trarre un'opzione di favore per il principio assicurativo³³.

Così, nell'ordinamento previdenziale sopravvivono frammenti di carattere assicurativo-corrispettivo, pur essendo lo stesso espressione eminente del principio solidaristico (art. 3, c. 2, Cost.) e del principio di promozione umana (art. 2 Cost.) che passano anche attraverso la tutela di chi versa in condizione di bisogno necessitando dei mezzi adeguati alle esigenze di vita (art. 38, c. 2, Cost.).

La tutela previdenziale, infatti, consente la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale-distributiva che rende effettiva la garanzia dell'integrazione sociale, ossia "*il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*" (di cui all'art. 3, c. 2, Cost.) che, a sua volta, ha come obiettivo finale la pari dignità umana, valore fondante della vocazione personalista dell'ordinamento costituzionale (*ex art. 2 Cost.*)³⁴.

Proprio nel sistema di tutela contro la disoccupazione, il combinarsi del principio di solidarietà e del principio assicurativo è particolarmente rilevante, giacché l'art. 38 Cost., laddove fonda la protezione del lavoratore in caso di mancanza di lavoro sulla involontarietà di tale condizione, e cioè sulla sua connessione alla particolare posizione occupata dal soggetto nel mercato e svincolata da ogni libera determinazione, prescrive un sistema di protezione essenzialmente basato sulla tutela del reddito.

La fonte costituzionale, invero, disegna con esemplare chiarezza gli strumenti di tutela delle condizioni di debolezza nel mercato del lavoro agli artt. 4, 35 e 38. Da una parte, *ex art. 38, c. 2, Cost.* l'intervento del sistema

automaticità delle prestazioni previdenziali, in *IP*, 2000, 363 ss.; P. Boer, *Ricongiunzione dei periodi assicurativi e automaticità delle prestazioni nella giurisprudenza delle Corti costituzionali*, in *RIDL*, 1998, II, 394 ss.; C. A. Nicolini, *Prescrizione dei contributi previdenziali, automaticità delle prestazioni e tutela dell'anzianità previdenziale dopo la legge n. 335 del 1995*, in *RIDL*, 1996, I, 295 ss.; G. Canavesi, *Contribuzione prescritta e automaticità delle prestazioni*, in *RGL*, 1992, I, 465 ss.; R. Vianello, *Omissione contributiva e tutela del prestatore di lavoro*, in *QDLRI*, 1992, II, 233 ss.; M. Miscione, *L'automaticità delle prestazioni*, in *LD*, 1987, 357 ss.

³³ V. R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 29, che chiarisce come «l'art. 38, Cost. (sia pure riletto sulla base dei principi di agli artt. 2 e 3, Cost.) non impone uno specifico modello di tutela sociale, e quindi non vincola in modo diretto la scelta degli strumenti tecnici da utilizzare per il perseguimento degli obiettivi fissati».

³⁴ Sul collegamento tra gli artt. 2 e 3 Cost. e i diritti sociali in generalia cfr. tra gli altri M. Benvenuti, voce *Diritti sociali*, in *DDPubb*, Agg. V, 2012, 234 ss.; V. Satta, *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2012, 77 ss.

di sicurezza sociale è condizionato al ricorrere della carenza involontaria di lavoro nel mercato; dall'altra, il sistema di tutela della disoccupazione si fonda anche sugli artt. 4, c. 1 e 35, c. 1, Cost., che riconoscono il diritto al lavoro di tutti i cittadini³⁵.

L'art. 38 e gli artt. 4 e 35 agiscono quindi in modo combinato, poiché la situazione di disoccupazione è cagionata dall'inattuazione del diritto al lavoro e la tutela di tale condizione si deve estrinsecare sia nella forma del sostegno nella ricerca di una occupazione, sia nella garanzia di un reddito sostitutivo di quello derivante dal lavoro perduto.

Detto altrimenti, la tutela della disoccupazione si estrinseca tanto nelle forme delle politiche attive, quanto delle politiche passive del lavoro³⁶. Lo scopo del sistema di tutela della debolezza nel mercato sta, infatti, nella rimozione della causa, ma anche degli effetti, dello stato di bisogno e, pertanto, in un sostegno sia economico che occupazionale.

Nel caso di disoccupazione la protezione del diritto al lavoro si realizza, in prima battuta, nella garanzia del reddito del lavoratore rimasto privo di occupazione, attenuando le conseguenze dell'evento lesivo; in seconda (e complementare) istanza, nella reintegrazione del lavoratore nella sua posizione sostanziale nel mercato, rimuovendo così la causa dello stato di bisogno³⁷.

Il sistema di sicurezza sociale previsto dalla Costituzione, il cui carattere essenziale è l'universalità, è stato, dunque, concepito per garantire ai lavoratori una tutela di tipo duale: l'una rivolta a compensare la perdita del reddito da parte del lavoratore senza occupazione; l'altra, presidio dell'effettività della garanzia costituzionale del diritto al lavoro prevista dagli artt. 4 e 35, diretta a incentivare l'impiego dei soggetti beneficiari nel mercato.

³⁵ In particolare per una completa ricostruzione del significato, della natura e delle applicazioni dei principi di cui all'art. 4 Cost. v. D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, 2004; sulla relazione tra artt. 4 e 38 Cost., spec. 81 ss.

³⁶ Così cfr. M. S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *RGL*, I, 1949-1950, 13; V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1951, 162; U. Prosperetti, *Sul diritto al lavoro*, in *GI*, 1953, 187; U. Natoli, *Limiti costituzionali dell'iniziativa economica privata nei rapporti di lavoro*, Milano, 1955, 72; E. Ghera, *L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti dell'autonomia privata in materia di iniziativa economica*, in *MGL*, 1966, 431-432; G.F. Mancini, *Commento all'art. 4*, in G. Branca, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 207; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Milano, 1994, 177 ss.; P. Loi, *La sicurezza. Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Torino, 2000, 12-67; *contra*, propendendo per una relazione di sostanziale estraneità della materia occupazionale degli accessi al lavoro al dettato dell'art. 38 Cost. v. M. D'Antona, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in *RGL*, 1999, suppl.3, 18; E. Balletti, *Disoccupazione e lavoro*, Torino, 2000, 160-161.

³⁷ V. S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996 16 ss.

III. La torsione previdenziale del sistema di sostegno al reddito in caso di disoccupazione totale e parziale nelle più recenti riforme

Pur avendo lungamente inseguito una visione universalistica delle tutele, il sistema di *welfare* italiano — come si è detto, anche nell’ambito della tutela della disoccupazione — si è evoluto secondo linee che sono sempre rimaste ispirate al modello delle assicurazioni sociali. Di qui, l’assenza di una compiuta rete universale di protezione dei bisogni sociali emergenti dalla carenza di lavoro a tutela degli inoccupati e, ancor di più, nei confronti degli emarginati e dei poveri³⁸.

Le riforme succedutesi, soprattutto nell’ultimo ventennio, sono esplicative di tale tendenza, alla quale, peraltro, sin dagli anni ’90 e principalmente sotto le pressioni di provenienza europea, si è aggiunto l’ulteriore obiettivo di stabilizzare il rapporto fra la spesa previdenziale (specialmente quella pensionistica) ed il prodotto interno lordo, e quindi di orientare le politiche del *Welfare State* al contenimento delle dinamiche di spesa³⁹.

Questo fenomeno di “crisi fiscale”, esasperato poi della crisi economico-finanziaria, ha determinato una ricalibratura della politica di distribuzione delle tutele in una logica sottrattiva, che ha ampliato la

³⁸ Così G. Sigillò Massara, *L’insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, in *RDSS*, 2017, 3, 605 ss.; C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015; G. Gentile, C. Avolio, A. Baldassarre, *L’esperienza del Reddito di Cittadinanza: welfare locale, strumenti partecipativi e politiche di inclusione sociale*, in *DLM*, 2011, 333 ss.; L. Zoppoli, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, ivi, 2007, 75 ss.; M. Revelli, *Poveri noi*, Torino, 2010; M.A. Pugliese, *Diritti sociali e reddito minimo nella lotta alla povertà ed all’esclusione tra ordinamento sovranazionale e politiche socio-assistenziali nazionali e regionali*, in *PAPP*, 2005, I, 785; S. Giubboni, *L’incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all’esclusione in Italia*, in *DLRI*, 2003, 563 ss. Fa, peraltro, parziale eccezione la strumentazione di lotta alla povertà e inclusione sociale, il c.d. Reddito di inclusione, di cui al d.lgs. n. 147/2017, su cui v. *amplius* cap. III.

³⁹ Sul tema cfr. M. D’Onghia, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 79 ss.; C. Cester, *Il quadro giuridico: principi e tendenze*, in ID (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Torino, 1997, 22 ss.; M. Persiani, *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *ADL*, 1996, 53 ss.; M. Cinelli, *Lineamenti generali della riforma previdenziale*, in *DLRI*, 1994, 53 ss.; G.G. Balandi, *La riforma del sistema pensionistico*, in *DLRI*, 1995, 143 ss.; R. Pessi, *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995; M. Cinelli, M. Persiani (a cura di), *Commentario alla riforma previdenziale. Dalle leggi «Amato» alla finanziaria 1995*, Milano, 1995.

discrezionalità del legislatore nel riconoscimento del *quantum* e dell'anzianità delle prestazioni previdenziali⁴⁰.

Sotto questo profilo, dunque, si è assistito ad una «precarizzazione» dei diritti previdenziali⁴¹, che ha investito anche gli strumenti di sostegno al reddito in mancanza di lavoro.

I sintomi di questa tendenza del sistema, che lo riavvicina sempre più agli originari meccanismi essenzialmente assicurativi per l'erogazione delle prestazioni previdenziali, sono plurimi.

Così è stato per il superamento, intrapreso dalla l. n. 92/2012⁴² e portato a compimento dal d.lgs. n. 22/2015⁴³, del sistema di tutela contro la disoccupazione involontaria fondato sull'indennità di disoccupazione e sull'indennità di mobilità, a favore di un intervento assicurativo che riserva l'erogazione dei trattamenti di disoccupazione non più al lavoratore in quanto tale, ma in quanto obbligato al versamento contributivo e proporzionalmente al medesimo.

Da un lato, infatti, il diritto alla NASpI e alla DIS-COLL (come era già stato previsto per l'ASpI e la mini-ASpI) è condizionato, oltre che dallo stato di disoccupazione involontaria, anche da requisiti di anzianità contributiva del lavoratore beneficiario. Dall'altro lato, tali prestazioni, a differenza delle precedenti ASpI e DSO (disoccupazione ordinaria), sono concesse per una durata che è parametrata sulla contribuzione versata e che decresce al trascorrere del tempo di fruizione (cfr. *infra* cap. III).

⁴⁰ Cfr. M. D'Onghia, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, 2013; ID., *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LD*, 2018, 1, 93 ss.; G.G. Balandi, *Presentazione. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, in *LD*, 2013, 319 ss.; W. Chiaramonte, S. Giubboni, *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in *RDSS*, 2015, 701 ss.; G. Prosperetti, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, 2017, 301 ss.

⁴¹ V. R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 164; cfr. anche M. Perisani, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., 641.

⁴² Per un'analisi della riforma del 2012 che ha introdotto l'ASpI v. D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Padova, 2012, 544 ss.; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *RDSS*, 2012, 2, 227 ss.; A.L. Faioli, P. Pozzaglia, *Le tutele contro la disoccupazione*, in A. Vallebona (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 97 ss.; P. Pascucci, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella l. n. 92 del 2012*, in *RDSS*, 2012, 453 e ss.

⁴³ Per una esame del testo di legge v. D. Garofalo, *Il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati*, in E. Ghera, D. Garofalo, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015, 63 e ss.; ID., *Il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22: un primo commento*, in *RDSS*, 2015, 2, 385 ss.; S. Caffio, *Il progressivo ritorno alle origini: dall'indennità di disoccupazione alla NASpI*, in E. Ghera, D. Garofalo, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, op. cit., 267 e ss.

Tutti i trattamenti sono, poi, subordinati all'attivazione del beneficiario, secondo modalità e termini che il d.lgs. n. 150/2015 ha provveduto ad orientare sempre più ai meccanismi di condizionalità (cfr. *infra* cap. III).

Sempre nella stessa ottica si è posta anche la riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro di cui al d.lgs. n. 148/2015. Essa ha previsto una riduzione della durata massima complessiva di CIGO e CIGS e l'incremento della contribuzione addizionale, con una aliquota che cresce in misura proporzionale alla durata dell'intervento, mutuando il sistema di determinazione del premio dal c.d. *bonus malus* proprio delle assicurazioni (cfr. *infra* cap. II).

Quanto alla CIGO, le più significative novità hanno riguardato il contingentamento delle ore integrabili (che porta ad una riduzione del 40%) e la modulazione del contributo ordinario in base all'organico o al settore. In materia di CIGS, invece, vanno ricordate tra le modifiche più rilevanti: la riduzione a tre delle causali (riorganizzazione, crisi e solidarietà)⁴⁴; la solidarietà solo con CIGS o con l'assegno di solidarietà; l'accollo all'Inps della quota di TFR solo per solidarietà; la riduzione della durata massima del trattamento con totale eliminazione delle proroghe; il contingentamento delle ore integrabili, con un abbattimento del 20% (cfr. *infra* cap. II).

Ma il cambiamento che più degli altri è emblematico dell'accentuazione dei meccanismi mutualistici sta nella previsione del sistema dei fondi di solidarietà bilaterale, rivisitati dalla l. n. 92/2012 e poi novellati dal d.lgs. n. 148/2015, che rievocano la declinazione categoriale del concetto di solidarietà. A tali fondi è stata, infatti, demandata progressivamente la tutela del reddito dei lavoratori per sospensioni di attività e riduzioni di orario in costanza di lavoro che erano escluse dall'intervento pubblico, ma tale superamento del dualismo tra lavoratori protetti e lavoratori scoperti dalle tutele è stato affidato alla negozialità privato-collettiva e al finanziamento esclusivamente privato. Il tutto, nell'intento di realizzare un equilibrio sostenibile tra tutela dei diritti, principio di solidarietà ed esigenze di finanza pubblica (cfr. *infra* cap. II).

Su un ultimo versante va sottolineato che la complessiva riduzione del livello di tutela per il sostegno al reddito ha reso sempre più attuale il dibattito sulla protezione dei lavoratori poveri che, da ultimo, è approdato all'adozione del c.d. ReI ad opera del d.lgs. n. 147/2017 (cfr. *infra* cap. III).

IV. L'obiettivo della ricerca

Restringendo la riflessione introduttiva all'obiettivo che la presente ricerca si prefigge, essa tende a verificare se, anche con riferimento al sistema degli ammortizzatori sociali, sia in atto una rivoluzione categoriale

⁴⁴ Salvo poi l'intervento di cui all'art. 44, d.l. n. 109/2018 che ha reintrodotta ipotesi di CIGS per cessazione di attività; v. *infra* cap. II.

che veda affacciarsi in tale ambito di operatività soggetti diversi da quelli tradizionali, e quindi se il sistema degli ammortizzatori sociali, venuta meno la fisionomia ad essi conferita dalla riforma del 1991, ne abbia acquisita una nuova o sia ancora alla ricerca della stessa ... come una nave che vaga senza arrivare mai in nessun porto.

Capitolo I

L'evoluzione normativa degli interventi di sostegno al reddito

SOMMARIO: Premessa – **1.** Gli ammortizzatori sociali: un sistema di tutele in evoluzione – **2.** Le origini dei trattamenti di integrazione salariale e di disoccupazione – **3.** Il tempo dei licenziamenti “impossibili” – **4.** La riforma attuata con l. n. 223/1991 e la sua successiva “disattivazione” – **5.** Le proposte di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali – **6.** Le riforme attuate dai Governi Monti e Renzi: nuovi schemi per rispondere a vecchie esigenze – **6.1.** La *ratio* della riforma degli ammortizzatori sociali nella legge delega n. 183/2014 – **6.2.** I principi e i criteri direttivi della l. n. 183/2014 in materia di ammortizzatori sociali

Premessa

Il sistema degli ammortizzatori sociale in costanza di rapporto e in caso di disoccupazione totale è stato oggetto di una recente riforma normativa, realizzata nel 2015 con i decreti legislativi nn. 22 e 148, ed è attualmente in fase di attuazione attraverso l’emanazione di una serie di provvedimenti ministeriali. Si tratta di un *corpus* normativo ancora in fase di consolidamento e sulle cui ricadute applicative ancora molto va verificato e valutato.

Di fronte ad una disciplina in divenire, e prima di poter su di essa esprimere una valutazione di sistema, si pone pertanto la necessità di accertare quali siano le basi su cui si è andata consolidando, non essendo

possibile altrimenti cogliere quali siano le ragioni che ne hanno resa necessaria una riforma.

Ciò pare tanto più valido alla luce della materia che si vuole indagare, in cui le regole nascono e mutano di pari passo con le contingenti esigenze del contesto industriale e sociale cui le stesse si propongono di dare risposta.

L'analisi dell'evoluzione della disciplina dei trattamenti di sostegno al reddito in caso di mancanza di lavoro si propone, di evidenziare la costante mutevolezza del micro sistema previdenziale degli ammortizzatori sociali. Questa operazione consente, infatti, di cogliere come, ciclicamente ma senza soluzione di continuità, all'emergere di una situazione di bisogno non ancora, o non più, tutelata, l'ordinamento abbia risposto con una regolazione *ad hoc* che cercasse di garantire la soddisfazione dei diritti sociali altrimenti messi a rischio, ma il cui adattamento al contesto applicativo di riferimento ha richiesto l'adozione di provvedimenti speciali e derogatori, spesso concretati, per ragioni di speditezza, dal potere amministrativo.

Così, non può banalmente ricondursi ad una mediocre o disattenta tecnica normativa, la circostanza che a distanza di appena due anni dal varo della riforma, il legislatore – con la l. n. 205/2017 – abbia previsto una serie di deroghe per fronteggiare situazioni di crisi industriale complessa ovvero che coinvolge aziende strategiche per l'economia del territorio. Ciò è avvenuto, come si avrà modo di verificare, con una perfetta simmetria temporale rispetto a quanto già accaduto nel 1993 rispetto alla riforma del 1991.

Il riproporsi di un medesimo schema evolutivo induce quindi la necessità di verificare se, alla luce della strutturalità delle deroghe, l'intervento regolativo del legislatore sia la strada obbligata o se, piuttosto, non possa rivelarsi più efficace una regolamentazione ministeriale, sia pure entro coordinate fissate dal legislatore stesso.

Sotto un altro, correlato, aspetto, occorre appurare se il c.d. Welfare “secondo” – quello degli ammortizzatori sociali di fonte privatistica (fondi integrativi di sostegno al reddito) – che va assumendo sempre più importanza rispetto al Welfare “primo” – quello pubblico – non sia anch'esso un'evidenza della ontologica multiformità del sistema di tutela del reddito per la perdita dell'occupazione.

Infine, un ruolo decisivo nell'equilibrio del sistema degli strumenti di reazione avverso il fenomeno sociale della disoccupazione è svolto dal rapporto intercorrente tra trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e dopo la cessazione dello stesso. Se le prestazioni integrative del reddito dei lavoratori sospesi risultano più convenienti per il datore di lavoro, il licenziamento diviene un'ipotesi eventuale e la fruizione dei trattamenti di disoccupazione e delle misure di ricollocazione dei disoccupati assumono un carattere residuale.

Per scongiurare tale scenario il d.lgs. n. 148/2015 in tema di CIG, sembrava averne disincentivato l'utilizzo, mediante un aumento del contributo addizionale, l'imposizione a carico del datore del costo del TFR

dei lavoratori sospesi e un ruolo più invasivo dell’Ispettorato del lavoro. Ne sarebbe dovuta derivare una propensione alla chiusura immediata dei rapporti con il personale eccedentario, che avrebbe trovato compensazione nella tutela assicurata sul mercato del lavoro da congrue prestazioni passive (riviste dal d.lgs. n. 22/2015) e mirate politiche attive (ridisciplinate dai d.lgs. nn. 150 e 151 del 2015).

Un tale disegno complessivo risulta però parziale alla luce di altre norme, aggiunte, ancora una volta, in un momento successivo alla riforma, che incidono su un aspetto a prima vista marginale, ma, di fatto, determinante, quale il “costo” del licenziamento.

Già la riforma Fornero (l. n. 92/2012) aveva previsto il c.d. *ticket licenziamento*, il cui importo subiva una triplicazione in caso di licenziamenti collettivi effettuati in assenza di accordo sindacale. Altrettanto, la l. n. 205/2017 (finanziaria per il 2018) ha previsto il raddoppio del contributo addizionale per il licenziamento collettivo, importo che si triplica in caso di mancato accordo sindacale.

Ancora una volta reiterando quanto accaduto nel 1993 con l’art. 8 d.l. n. 148, con una previsione apparentemente *extra ordinem*, il legislatore ha finito per incoraggiare l’utilizzo della CIG, rendendola economicamente più conveniente o se si preferisce meno costosa per i datori rispetto ai licenziamenti.

Resta da capire, al netto del rapporto tra regola e deroga, quale sia allo stato attuale la direzione imboccata, e quale sia la migliore da imboccare.

1. Gli ammortizzatori sociali: un sistema di tutele in evoluzione

Come accennato, l’analisi della tutela assicurata in caso di disoccupazione involontaria non può essere condotta per il tramite esclusivo dell’osservazione delle norme vigenti, ma deve essere preceduta da una ricostruzione storica del sistema in cui essa si iscrive, che consenta di comprendere da dove quella disciplina ha tratto origine ma anche dove è orientata. Per poter avere, poi, una visione complessiva di questo percorso, è opportuno procedere in parallelo, esaminando entrambe le forme che assume la tutela in esame: quella degli strumenti di sostegno al reddito a seguito dell’involontaria cessazione del rapporto di lavoro e quella degli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro in caso di sospensione o riduzione d’orario.

Del resto i due campi d’indagine sono tra loro intimamente connessi tanto da finire spesso per sovrapporsi, come dimostra la circostanza che, soprattutto nel passato, la tutela in caso di disoccupazione totale è stata di frequente affrontata con egli stessi strumenti che erano stati, invece, predisposti al fine di garantire la conservazione del rapporto di lavoro. Il modello che nel tempo si era affermato, soprattutto a partire dagli anni

'60, quando cioè furono previsti i trattamenti straordinari⁴⁵, aveva portato ad una "sostituzione" dei licenziamenti con gli ammortizzatori sociali⁴⁶, sulla scorta dell'idea che, in caso di crisi dell'impresa, fosse più conveniente mettere i lavoratori in CIG e magari accompagnarli fino alla pensione con successive indennità sempre straordinarie di disoccupazione, piuttosto che licenziarli perché trovassero nuove e adeguate occupazioni⁴⁷. In tal modo, dall'istituzione degli interventi straordinari (l. n. 1115/1968) e per circa cinquant'anni, la tutela in caso di disoccupazione è stata assicurata, almeno ad alcune categorie di soggetti privilegiati, tramite la Cassa integrazione più che non con l'indennità di disoccupazione⁴⁸. Tuttavia, la tutela contro la disoccupazione si è sempre contraddistinta per la sua selettività – ove non addirittura discriminatorietà⁴⁹ - essendo stata riservata principalmente ai lavoratori del settore dell'industria e solo se dipendenti di imprese di certe dimensioni (normalmente con più di 15 dipendenti), ove i trattamenti sono stati sempre migliori.

Infatti, l'indennità di disoccupazione ordinaria, cioè il trattamento riservato ai dipendenti non dell'industria o di piccoli datori di lavoro, non costituiva una forma di tutela adeguata perché stabilita in misura fissa (800 lire al giorno) ed erogata per un limitato periodo di tempo (180

⁴⁵ L'art. 8, l. n. 1115/1968 prevede il trattamento speciale di disoccupazione e l'art. 2 istituì la CIGS, la cui prorogabilità senza limiti fu successivamente disposta dalla l. n. 464/1972, per poi essere sottoposta a limitazioni formali con la l. n. 223/1991 (art. 1), che in aggiunta sostituì la disoccupazione speciale con l'indennità di mobilità (art. 16) per i lavoratori licenziati delle imprese rientranti nel campo di applicazione CIGS; v. più approfonditamente *infra*.

⁴⁶ Ha coniato, a tal proposito, la fortunata espressione di «licenziamenti impossibili» L. Mariucci, *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendale e mobilità del lavoro*, in *RTDPC*, 1979, 1360 ss.

⁴⁷ Cfr. M. Miscione, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli, 1978, 8, ove, 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».

⁴⁸ Così M. Miscione, *Gli scopi dell'indennità di disoccupazione ora NASpI*, in *LG*, 2018, 10, 903 ss.; M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, 2012, 273, che parlano di «atrofia dell'indennità di disoccupazione» in concomitanza con l'introduzione della CIGS.

⁴⁹ M. Miscione, *Gli scopi dell'indennità di disoccupazione ora NASpI*, cit., 903 ss.

giorni al massimo)⁵⁰. Solo nel 1988⁵¹, in seguito ad un intervento della Corte costituzionale⁵², il *quantum* della prestazione fu incrementato e determinato in percentuale rispetto alla retribuzione percepita precedentemente, ma anche tale misura risultava comunque insoddisfacente (attestandosi al 7,5%). Per i lavoratori dell'industria che, invece, potevano fruire anche della CIG, il trattamento previsto era pari all'80% della retribuzione e poteva essere goduto anche ininterrottamente fino alla pensione.

In seguito furono introdotti ulteriori strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati, tesi, da un lato, ad estendere la platea dei possibili beneficiari, come nel caso del trattamento con requisiti ridotti (su cui v. *infra*) e, dall'altro, ad accrescere l'entità della tutela, come nell'ipotesi dell'indennità di mobilità prevista dalla l. n. 23/1991 (su cui v. parimenti *infra*).

A partire dagli anni 2000 l'obiettivo perseguito è stato soprattutto di creare una situazione di miglior equilibrio che riducesse le forti iniquità segnalate; la strada percorsa è stata, tuttavia, quella di adottare lo strumento ammortizzatori in deroga, piuttosto che una revisione sistematica della materia. Al contempo, l'espansione incontrollata dell'intervento CIG, esteso a diverse realtà regionali, tipi di industria e categorie di lavoratori, ha fortemente inciso sulla quantità e qualità del materiale normativo di disciplina della CIG, che si è affastellato in maniera incoerente, in una successione di leggi e decreti, nati per tamponare le crisi succedutesi nella seconda metà del Novecento. «*Ne è risultato un irrocervo istituzionale, a metà fra uno strumento di politica industriale, un sussidio all'impresa ed un surrogato di assicurazione contro la disoccupazione*»⁵³.

A partire dal 2012 e poi nel biennio 2014/2015⁵⁴ è stata portata a compimento una grande riforma di tutti gli ammortizzatori sociali — dopo innumerevoli tentativi durati decenni⁵⁵ — che, nel complesso, ha

⁵⁰ V. art. 13, d.l. n. 30/1974, conv. con mod. in l. n. 114/1974.

⁵¹ V. art. 7, c. 2, l. n. 160/1988.

⁵² V. Corte cost., 27 aprile 1988, n. 497, in *GI*, 1989, I, 1, 771, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2 e 38, c. 2, Cost., dell'art. 13, d.l. 2 marzo 1974 n. 30, conv. con mod. in l. 16 aprile 1974 n. 114, nella parte in cui, prescrivendo per la generalità dei lavoratori l'indennità ordinaria di disoccupazione involontaria nella misura fissa di lire 800 giornaliere, omette di prevedere un meccanismo di adeguamento del valore monetario ivi indicato, meccanismo la cui determinazione compete al legislatore.

⁵³ N. Serri, «*I Furti sulle Ore*». *Breve storia sociale della cassa integrazione guadagni*, consultabile su <https://quattrocentoquattro.com>, 7 marzo 2016.

⁵⁴ Il riferimento è alla l. n. 92/2012, c.d. legge Fornero e al c.d. *Jobs Act*, legge delega n. 183/2014 e decreti legislativi attuativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150, 151 del 2015.

⁵⁵ V. da ultimo la delega, mai attuata, disposta con l. n. 247/2007, recante le norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili.

perseguito l'obiettivo di contenere il ricorso alla CIG e di rafforzare la tutela in caso di disoccupazione involontaria. La *ratio* di fondo sta nella volontà di far emergere la disoccupazione reale, evitando di "nasconderla" sotto le false apparenze di un rapporto attuale ma di fatto cessato, e cioè di prendere atto della cessazione effettiva del rapporto di lavoro per poter supportare i lavoratori privi di occupazione con misure di ricollocazione sul mercato del lavoro.

Lo scopo principale dei suddetti interventi in buona sostanza riprende la logica che fu propria della l. n. 223/1991 e che tuttavia non fu portata a compiuta realizzazione per via dell'adozione della fitta normativa sugli ammortizzatori in deroga. Si tratta, quindi, del recupero di un paradigma già noto, che mirava a superare la prassi di mantenere il lavoratore all'interno del sistema produttivo vedendo con sfavore la sua eventuale ricollocazione nel circuito della mobilità esterna, per accogliere, al suo posto, una logica "rovesciata" ove i trattamenti in costanza di rapporto trovano spazio ridotto a favore della reimmissione sul mercato dei lavoratori in esubero, spinti a trovare una ricollocazione nel più breve tempo possibile, per mezzo soprattutto dei meccanismi di condizionalità e di attivazione, di tetti alla durata e alla misura massime del trattamento di disoccupazione (NASpI).

Ciò che si vuole proteggere è la sicurezza economica e professionale di chi deve cercare una nuova occupazione e non la sua inamovibilità rispetto al vecchio posto di lavoro⁵⁶.

Quale effetto concreto dell'entrata a regime della riforma 2014/2015, si sono registrati nel 2018⁵⁷ una diminuzione delle integrazioni salariali e un aumento della NASpI. È ancora presto per sapere se quella desumibile da tali dati è davvero la tendenza stabilizzata indotta dal nuovo sistema, ma di certo c'è da osservare che il legislatore non è riuscito ad abbandonare definitivamente (come invece doveva essere stando alle enunciazioni di principio) la tendenza a riproporre strumenti derogatori, di tipo

⁵⁶ F. Del Grosso, *Alcuni quesiti sul Jobs Act*, in F. Santoni, M. Ricci, R. Santucci (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016, 12.

⁵⁷ V. Osservatorio della Cassa Integrazione Guadagni del 22 marzo 2018, in www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/focus_febbraio_2018.pdf, ove si segnala che il numero di ore di CIG complessivamente autorizzate a febbraio 2018 è stato di 23,2 milioni, con diminuzione del 32,2% rispetto a febbraio 2017 (34,1 milioni), con un numero di ore autorizzate per CIGO pari a 9,7 milioni, in diminuzione del 4,8% rispetto a febbraio 2017 (10,2 milioni); per la CIGS di 12,8 milioni, in diminuzione del 37,2% rispetto a febbraio 2017 (20,3 milioni); per la Cassa integrazione in deroga di 0,7 milioni, in diminuzione del 80% rispetto a febbraio 2017 (3,7 milioni), anche se su tale dato ha sicuramente inciso la contrazione delle risorse finanziarie ad essa destinate; al contempo, le domande presentate nel gennaio 2018 per disoccupazione e mobilità sono state 175.162, in aumento del 5,8% rispetto a gennaio 2017 (165.488); sono state presentate 174.539 domande di NASpI, mentre sono state inoltrate 623 domande di ASpI, mini-ASpI, disoccupazione e mobilità (in evidente esaurimento).

“straordinario”⁵⁸, né è dato sapere quanto e come questi saranno in grado di incidere sulla struttura complessiva della riforma e – non sarebbe la prima volta - stravolgerla.

Provando, invece, a guardare il suddetto cambiamento di prospettiva in un’ottica sistematica, se ne può concludere che gli ammortizzatori sociali riformati tendono ad abbandonare la deriva assistenzialistica che ha connotato il loro sviluppo nei tempi passati, per assecondare una logica più marcatamente previdenzialistica.

L’introduzione della CIGS, che aveva istituzionalizzato l’intervento pubblico per fronteggiare situazioni di crisi strutturale e non più mere occasioni di temporanea difficoltà dell’impresa (come era per la CIGO), la possibilità di estenderla praticamente *ad libitum*, con annessa garanzia di assistenza sanitaria e continuità assicurativa a fini pensionistici, nonché il ripetersi di concessioni in deroga, avevano determinato un utilizzo abnorme di questo istituto, finendo per piegare lo strumento previdenziale ai fini della risoluzione di problemi occupazionali secondo una chiara proiezione di politica economica ed industriale⁵⁹. Ciò, mentre la tutela ordinaria contro la disoccupazione involontaria, rimasta a lungo ancorata a *standard* di tutela inadeguati, veniva relegata al ruolo di misura residuale e marginale⁶⁰. Ne era derivata una distorsione assistenzialistica dell’ammortizzatore sociale in costanza di rapporto che nel tempo aveva assunto dimensioni macroscopiche.

Il nuovo equilibrio di cui sembrano andare alla ricerca le recenti riforme, anche per dare risposta alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, cerca così di coniugare due aspetti all’apparenza confliggenti: da un alto, rinforzare la struttura assicurativa propria dello schema previdenziale fondato sulla logica di scambio, fortemente incentrata sullo *status* assicurativo e contributivo del soggetto nel mercato del lavoro, e, dall’altro, promuovere una effettiva implementazione dei principi

⁵⁸ V. art. 2, d.lgs. 185/2016 che ha aggiunto all’art. 44, d.lgs. n. 148/2015, il c. 6-*bis*, che ha previsto la derogabilità dei trattamenti di integrazione salariale e di mobilità da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l’anno 2016, nonché il c. 11-*bis*, che ha autorizzato per il 2016 (poi esteso al 2017 dal d.m. 224/2016) la concessione di ulteriori 12 mesi di CIGS per le imprese operanti in aree di crisi industriale complessa; v. art. 1, c. 133, l. n. 205/2017 (legge finanziaria per il 2018) ha introdotto il nuovo art. 22-*bis* al d.lgs. 148/2015 di proroga del periodo di CIGS per riorganizzazione o crisi aziendale; v. art. 1, c. 140, l. n. 205/2017 che, per il 2018, riapre la deroga per CIGS per le imprese che operano in alcune aree di crisi industriale complessa, dilatandone i tempi massimi di fruizione, mentre il c. 142 riapre la deroga alla mobilità, nelle stesse aree.

⁵⁹ V. M. Cinelli, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982, 203 ss.; G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell’ordinamento italiano*, Milano, 1984, 104 ss.

⁶⁰ In questi termini cfr. la ricostruzione di S. Giubboni, *Struttura ed evoluzione del sistema previdenziale italiano: note di ricerca*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT* – 329/2017, 8-9.

universalistici e di solidarietà, mediante un allargamento della platea dei beneficiari. La *ratio* portante sembra essere, quindi, quella di razionalizzare per dare di meno ma ai più.

Resta sullo sfondo il tema, connaturato all'utilizzo di frammenti dello schema assicurativo⁶¹, di un quadro di tutele che non riesce a raggiungere la generalizzazione, lasciando privi di protezione proprio quei soggetti che risultano più deboli, cioè coloro che hanno una storia occupazionale precaria quali gli inoccupati, spesso giovani in cerca di prima occupazione⁶². Per costoro, infatti, nulla viene previsto nella specifica sistemica degli ammortizzatori sociali, essendo invece stato adottato un intervento *ad hoc* (d.lgs. n. 147/2017) che ha introdotto il c.d. Reddito di inclusione (su cui v. *infra*, cap. III).

2. Le origini dei trattamenti di integrazione salariale e di disoccupazione

Sulla base di tali premesse si passa ad effettuare un'analisi funzionale e sistematica degli istituti per porre in evidenza i termini di un dialogo sempre aperto tra protezione dalla disoccupazione e contro la disoccupazione all'interno del complessivo sistema degli ammortizzatori sociali per la tutela dei prestatori di lavoro.

La prima misura che ha caratterizzato sin dalle origini il sistema di protezione in caso di mancanza di lavoro, è consistita nell'erogazione di un'indennità sostitutiva del reddito perduto dalle persone che già avessero lavorato per un certo periodo e fossero disponibili e idonee a tornare al lavoro. Lo specifico rischio della disoccupazione involontaria, dapprima considerato esclusivamente individuale e privato, e quindi assicurato con forme volontarie o assistenziali, fu nel tempo riconosciuto come rischio sociale, in quanto causato dall'esercizio dell'impresa e dell'organizzazione economica, e protetto obbligatoriamente attraverso un sistema di stampo assicurativo, dotato di autonomia finanziaria ed amministrativa⁶³.

Il primo intervento pubblico obbligatorio si ebbe nel 1919 allorché fu istituita una forma di assicurazione sociale⁶⁴, alla cui contribuzione erano

⁶¹ Così G.G. Balandi, voce *Mercato del lavoro (tutele nel)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, vol. X, 2017, 531, che esprime in proposito un giudizio molto critico.

⁶² V. così M. D'Onghia, *Diritto previdenziale e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 29-30.

⁶³ Cfr. M. Miscione, *Gli scopi dell'indennità di disoccupazione ora NASpI*, cit., 903 ss.; M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2012, 331 ss.; R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2012, 367 ss.; D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, in M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Padova, vol. IV, tomo II, 2012, 698 ss.

⁶⁴ V. r.d.l. 19 ottobre 1919, n. 2214; su cui cfr. F.E. Loffredo, *La assicurazione disoccupazione: Genesi - assetto - Problemi*, in *La disoccupazione in Italia*, Atti

tenuti tanto i datori di lavoro che i lavoratori⁶⁵, e che assicurava l'erogazione di una indennità economica ai disoccupati involontari per il periodo utile alla ricerca di un nuovo impiego. L'indennità di disoccupazione nacque in stretta connessione con il collocamento pubblico⁶⁶, per favorire l'avviamento al lavoro di coloro che, essendone rimasti privi, non fossero stati ricollocati dagli uffici di collocamento: solo ad essi, infatti, erano riservati i sussidi con ciò evidenziandosi come, fin dalle origini, le due politiche risultassero strettamente collegate.

Il sistema fu poi consolidato dalla successiva legislazione a partire dal 1935⁶⁷, con la previsione di un'assicurazione obbligatoria «*per le persone di ambo i sessi e di qualsiasi nazionalità che abbiano compiuto l'età di 15 anni e non superata quella di 65 anni e che prestino lavoro retribuito alle dipendenze di altri*»⁶⁸, anche se, concretamente, molte categorie di lavoratori ne rimanevano escluse⁶⁹.

Il diritto all'indennità era condizionato al possesso, in capo al disoccupato, di un requisito contributivo pari ad almeno 48 settimane nel biennio precedente l'inizio della disoccupazione⁷⁰, cui, nel 1939, se ne aggiunse uno assicurativo di almeno due anni (con innalzamento ad almeno un anno della contribuzione nel biennio precedente la disoccupazione)⁷¹.

La prestazione consisteva in un'indennità giornaliera, in misura fissa, di importo differenziato in ragione della categoria (impiegato o operaio) e

della Commissione Parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, vol. II, tomo 2, Camera dei Deputati, Roma, 1953, 73 ss.

⁶⁵ V. art. 48, r.d.l. n. 1827/1935, che stabiliva una suddivisione al 50%; fu poi, il d.lgs. lgt. 2 aprile 1946, n. 142 a porre i contributi di disoccupazione a totale carico dei datori di lavoro.

⁶⁶ V. d.lgt. 17 novembre 1918, n. 1991, d.l. 7 settembre 1919, n. 1679, d.lgt. 5 gennaio 1919, n. 6, che istituirono una Commissione centrale, una Giunta esecutiva e un Ufficio per il collocamento, nonché criteri d'erogazione delle prestazioni, di finanziamento ed altri provvedimenti speciali.

⁶⁷ V. r.d.l. n. 1827/1935, conv. con mod. in l. n. 1115/1936.

⁶⁸ V. art. 37, r.d.l. n. 1827/1935, poi modificato dall'art. 3, r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, che abbassò l'età minima a 14 anni e quella massima a 60 anni per gli uomini e 55 anni per le donne; infine i limiti d'età furono eliminati dall'art. 27, c. 1, l. n. 218/1952, dall'art. 1, c. 1, d.p.r. n. 818/1957, dall'art. 24, l. n. 977/1967.

⁶⁹ Inizialmente erano assicurati i soli operai e una parte degli impiegati, in ragione del reddito percepito, sino alla loro inclusione, senza limiti reddituali ad opera dell'art. 32, c. 1, lett. b), l. n. 264/1949; erano poi esclusi ex art. 40, r.d.l. n. 1827/1935, i dipendenti pubblici ed i soci di cooperativa, i lavoratori agricoli, a domicilio, i domestici, i portieri e le persone addette ai servizi familiari, il personale artistico, teatrale e cinematografico, coloro che prestavano la loro opera per obbligo di somministrazione degli alimenti, chi aveva retribuzione esclusivamente con partecipazione agli utili o prodotti, gli occasionali, gli addetti a lavorazioni che si compiano annualmente in meno di sei mesi.

⁷⁰ V. art. 74, cc. 1 e 2, r.d.l. n. 1827/1935.

⁷¹ V. art. 19, r.d.l. n. 636/1939.

dell'ammontare dei contributi versati⁷², ed era corrisposta per un massimo di 90 o 120 giorni a seconda che nel biennio precedente la disoccupazione risultassero versati contributi per almeno 68 ovvero 72 settimane.

L'involontarietà della disoccupazione era provata dall'iscrizione all'Ufficio di collocamento⁷³, mentre i casi di dimissioni e licenziamento per giusta causa davano luogo ad una riduzione del periodo indennizzabile⁷⁴.

Sempre nel 1939 fu previsto - in anticipo rispetto all'art. 2116 c.c. - il principio di automaticità delle prestazioni⁷⁵.

In seguito, la normativa fu sostituita da una legge fondamentale, rimasta in vigore nei suoi tratti essenziali sostanzialmente fino al 2015, la l. n. 264/1949, c.d. legge Fanfani, che confermò e rafforzò l'impianto precedente, anche per ciò che concerneva la strumentalità tra indennità di disoccupazione e collocamento pubblico e la natura autonoma della gestione, rimasta sempre finanziata esclusivamente con contributi privati e senza oneri per lo Stato⁷⁶.

Accanto al descritto trattamento ordinario di disoccupazione, e in sostanza per sopperire ai vuoti di tutela da questo lasciati, già dalla fine degli anni '40⁷⁷ e, in seguito, sul finire degli anni '60⁷⁸, furono introdotte delle prestazioni ulteriori, i c.d. sussidi straordinari e i trattamenti speciali. Prese così avvio quella prassi, poi divenuta tratto distintivo dell'ordinamento previdenziale italiano, di operare per stratificazioni e specificazioni, in direzione della straordinarietà e della specialità, prediligendo, agli interventi generalizzati, gli strumenti particolari, le deroghe e le proroghe⁷⁹.

Gli strumenti straordinari e speciali furono previsti al fine di estendere la tutela ai lavoratori altrimenti esclusi dall'intervento ordinario, e, connotandosi per essere concessi a seguito di una valutazione

⁷² V. art. 74, r.d.l. n. 1827/1935 e art. 19, r.d.l. n. 636/193, poi modificati dal d.l.lgt. n. 38/1945, che, per far fronte all'inflazione, modificò gli importi con l'aggiunta dell'«*indennità di caropane*».

⁷³ V. art. 75, r.d.l. n. 1827/1935.

⁷⁴ V. art. 76, r.d.l. n. 1827/1935.

⁷⁵ V. art. 27, r.d.l. n. 636/1939; sull'origine del principio di automaticità cfr. D. Casale, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali (Tutele, responsabilità e limiti)*, Bologna, 2017, 22 ss.; G. Canavesi, *Contribuzione prescritta e automaticità delle prestazioni nell'ordinamento italiano e nella dimensione comunitaria*, in *RGL*, 1992, I, 468 ss.; F.D. Mastrangeli, C.A. Nicolini, *La contribuzione previdenziale*, Torino, 1997, 516 ss.; M. Miscione, *Art. 2116*, in P. Cendon (diretto da), *Commentario al Codice Civile*, Torino, 2002, III, 398.

⁷⁶ Così, M. Miscione, *Gli scopi dell'indennità di disoccupazione ora NASpI*, cit., 903 ss.

⁷⁷ Tali sussidi furono istituiti dal d.l. n. 369/1946 e poi disciplinati dalla l. n. 264/1949, successivamente modificato dalla l. n. 533/1959.

⁷⁸ L. n. 1115/1968 e l. n. 427/1975.

⁷⁹ Così v. G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, cit., 104 ss.

discrezionale della pubblica amministrazione sulla base di uno stato di bisogno accertato in relazione ad apposite indicazioni di legge e senza che vi fosse una stretta connessione con l'apporto contributivo del beneficiario, segnarono un allontanamento dalla logica assicurativa strettamente intesa, ponendosi piuttosto come strumenti d'intervento macro economico⁸⁰.

In particolare, i sussidi straordinari si rivolgevano a quei soggetti disoccupati involontari che fossero privi dei requisiti richiesti per l'indennità ordinaria in situazioni di particolare tensione occupazionale e potevano godere del diritto al sussidio subordinatamente all'adozione di un decreto ministeriale che definisse la località e le categorie professionali interessate «*avuto riguardo alle condizioni di lavoro e delle industrie locali ed ai lavori pubblici da eseguire*»⁸¹.

L'indennità di disoccupazione speciale, invece, fu istituita per i dipendenti delle imprese industriali⁸² e poi estesa al settore dell'edilizia⁸³ con l'intento di garantire una tutela settoriale per agevolare i processi di riduzione del personale mitigandone le conseguenze sul piano sociale⁸⁴. Anche nel settore agricolo fu prevista un'indennità speciale⁸⁵. Successivamente l'indennità speciale rimase in vita nel solo settore edile, allorché la l. n. 223/1991⁸⁶ la abrogò per il settore industriale sostituendola con l'indennità di mobilità.

Con riferimento all'altra misura di sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti in crisi occupazionali, la CIG, occorre *in primis* considerare che essa «*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*»⁸⁷. Ne deriva che una ricostruzione dell'evoluzione dell'istituto non può non tenere conto delle diverse contingenze economiche, politiche e sindacali che ne hanno guidato i fini e modellato la disciplina.

Seguendo questa direttrice concettuale, si può notare che la CIG, originariamente istituita e regolata dalla fonte contrattuale collettiva⁸⁸,

⁸⁰ Così evidenzia S. Renga, *La tutela contro la disoccupazione*, Torino, 1997, 173-174; ID., *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996, 107 ss.

⁸¹ V. art. 36, l. n. 264/1949.

⁸² V. artt. 8 ss., l. n. 1115/1968.

⁸³ V. artt. 9 ss., l. n. 427/1975.

⁸⁴ Così, G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, cit. 95 ss.; F. Liso, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, in *LI*, 1991, 17-24, 393; M. Cinelli, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, cit., 203 ss.

⁸⁵ V. l. n. 457/1972.

⁸⁶ V. artt. 7, c. 14, 11, 16, c. 4, l. n. 223/1991.

⁸⁷ L. Lenti, *La Cassa integrazione nell'analisi dei giuristi*, in *RDPC*, 1979, 559 ss.

⁸⁸ In particolare dai contratti collettivi nazionali del 14 giugno 1941 e del 19 luglio 1941, che istituirono l'integrazione salariale ordinaria a favore degli operai dell'industria che lavorassero ad orario ridotto inferiore alle 40 ore settimanali.

trovò il suo primo riconoscimento nella legislazione successiva al secondo Conflitto Mondiale⁸⁹, in un contesto caratterizzato da un crescente eccesso dell'offerta sulla domanda effettiva di lavoro, accompagnato da un blocco dei licenziamenti imposto nel Nord del Paese⁹⁰. La CIG qui garantì la continuità di reddito, stabilizzando la manodopera presso i settori che non potevano utilizzarla appieno, a fronte dell'esigenza dei datori di lavoro di sospendere o ridurre il lavoro per eventi non imputabili ad essi o agli operai e «*sempreché risulti certa la riammissione, entro breve periodo, degli operai nella attività produttiva*»⁹¹.

In questo periodo – compreso tra la fine degli anni '40 e l'intero decennio successivo – contraddistinto da un modello di sviluppo capitalistico definito «*repressivo*»⁹², in quanto connotato da una politica economica di forte restrizione creditizia, dalla massima elasticità nell'uso della forza lavoro e dalla compressione dei salari, si fece strada in dottrina una concezione marcatamente previdenziale dell'integrazione salariale, fondata su un rapporto di assicurazione trilaterale (datore di lavoro/assicurante, lavoratore/assicurato, Inps/assicuratore)⁹³. Dalla

La gestione della CIG era affidata all'Istituto Fascista della Previdenza Sociale (INPFS) e, inizialmente, il suo campo di applicazione era ristretto alle fabbriche del Nord Italia, la cui produzione era spesso interrotta da cali di energia e difficoltà di approvvigionamento; per un approfondimento sull'evoluzione della contrattazione collettiva in materia v. L. Montuschi, *Cassa integrazione, ristrutturazioni aziendali e contrattazione collettiva*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, cit., 42 ss.; M. Miscione, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli, 1978, 33 ss.; F. Carinci, *La Cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, in *PD*, 1973, 597 ss.

⁸⁹ V. d.lgs.lgt. n. 788/1945, d.lgs. C.p.S. n. 869/1947, poi ratificato con modifiche dalla l. n. 498/1951; su cui cfr. V. Carullo, *Le integrazioni salariali*, in U. Borsi, F. Pegolesi (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. IV, parte II, Padova, 1954, 273 ss.

⁹⁰ V. d.lgs.lgt. 8 febbraio 1946, n. 50, conosciuto come «*blocco dei licenziamenti per i lavoratori dell'alta Italia*», che prevedeva la possibilità per il datore di lavoro di licenziare solo una determinata percentuale della forza lavoro occupata e previo esperimento di un'apposita procedura.

⁹¹ V. art. 5, n. 1, d.lgs. C.p.S. n. 869/1947, che imprimeva alla Cassa integrazione la natura di misura di riproporzionamento dei ritmi produttivi, programmata sulle previste restrizioni degli approvvigionamenti; cfr. T. Cerchi, D'Attilia, *Origine evoluzione e lineamenti della cassa integrazione guadagni*, Milano, 1952, 4 ss.; M. V. Ballestrero, *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Milano, 1985, 34 ss.; S. Piccinino, voce *Trattamento di integrazione salariale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, 1992, 1264 ss.; G. Cottrau, voce *Cassa integrazione guadagni*, in *Enc. giur. Treccani*, V, 1999, 1 ss.

⁹² Secondo l'espressione usata da M. Salvati, *L'origine della crisi in corso*, in *QP*, 1972, 46, 4.

⁹³ Così V. Carullo, *Le integrazioni salariali*, cit., 274; R. Leva Sandri, *Assegni familiari e integrazioni salariali*, in *Nuovo Dig. It.*, t. 2, 1958, 1052; *contra*, L.

visione di tale modello capitalistico, in cui lo Stato, *super partes* e interclassista, doveva limitarsi ad un ruolo marginale, di mera “assistenza” del lavoratore bisognoso⁹⁴, derivò l’idea che le prestazioni della CIG potessero coprire il solo rischio del lavoratore di non vedere diminuita o azzerata la propria aspettativa di guadagno e che, in conseguenza, tale presupposta situazione di bisogno, coincidente con l’estinzione dell’obbligazione retributiva, postulasse un ampio potere del datore di lavoro di sospendere unilateralmente l’erogazione delle retribuzioni.

Nell’ottica del rapporto trilaterale assicurativo, la sospensione o contrazione del lavoro costituiva causa integrabile solo ove presentasse i caratteri di transitorietà, accidentalità ed involontarietà⁹⁵: l’integrazione salariale avrebbe potuto così rimpiazzare l’obbligazione retributiva del datore di lavoro solamente nei casi di non imputabilità dell’evento legittimante. Tale concetto, tuttavia, fu oggetto di un’interpretazione estensiva⁹⁶, che portò al riconoscimento della facoltà per l’imprenditore di sospendere il rapporto di lavoro (e la relativa obbligazione retributiva) non solo in ipotesi di impossibilità sopravvenuta, ma anche di mere difficoltà di far eseguire la prestazione, purché si risolvessero in situazioni temporanee riferibili alla singola impresa, essendo al contrario necessario procedere con i licenziamenti ove la riammissione del personale fosse improbabile⁹⁷.

In questa fase, quindi, il licenziamento appariva come la via da percorrere fin tanto che non ricorresse la convenienza dell’imprenditore nel tenere a disposizione i lavoratori temporaneamente non utilizzabili. Tuttavia, il già ricordato blocco dei licenziamenti, giustificato soprattutto da preoccupazioni per il mantenimento dell’ordine pubblico, finì per prestare il fianco ad un uso “anomalo” della Cassa, su cui furono riversati i

Riva Sanseverino, *Il contratto individuale di lavoro*, *ivi*, II, 178, che attribuiva all’istituto una funzione assistenziale.

⁹⁴ Così tra gli altri v. G. Baldinozzi, *La Cassa integrazione guadagni operai dell’industria*, in *La disoccupazione in Italia*, Atti della commissione parlamentare d’inchiesta, II, Roma, 1958; 139 ss.; Braida, *La garanzia del salario e la Cassa integrazione*, in *RL*, 1957, 1721; T. Cherchi, *La Cassa per l’integrazione dei guadagni degli operai dell’industria*, Milano, 1958.

⁹⁵ La struttura assicurativo-previdenziale dell’istituto emerge proprio dall’individuazione di un rischio assicurato, e cioè di un evento protetto che si presenti come futuro, incerto, possibile, non determinato e involontario, nonché dalla selezione a monte dei soggetti beneficiari e dei criteri di accesso alla prestazione, secondo una riassuntiva riproposizione del pensiero di G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell’ordinamento italiano*, cit.

⁹⁶ In tal senso 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, 1961, 373 ss.; G. Ghezzi, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Milano, 1965, 219 ss.; G. Giugni, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, 1973, 286 ss.

⁹⁷ Così M. Miscione, *Cassa integrazione: fattispecie e condizioni di intervento*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, cit., 30-31.

costi, prima, di una parte crescente del blocco stesso e, poi, quando quest'ultimo fu allentato, dell'onere dei trattamenti in favore dei lavoratori licenziati. Ne derivò un forte disincentivo per i datori medesimi di procedere ai licenziamenti, perché, pur ove, in diritto, ne avessero avuto il potere, in fatto, ne sarebbero stati scoraggiati dalla possibilità di effettuare liberamente sospensioni temporanee e riduzioni di orario accompagnate da integrazioni salariali (peraltro assicurate sempre di meno con i contributi datoriali e sempre di più con il finanziamento pubblico)⁹⁸.

Il modello descritto si rivelò inutilizzabile in relazione alle gravi e perduranti crisi che caratterizzarono, nel corso degli anni '60, interi settori industriali, e successivamente l'intera economia italiana provocando drastiche riduzioni dei livelli reddituali e occupazionali. Così, di fronte a difficoltà settoriali e generalizzate, la CIG fu indirizzata anche all'assolvimento di compiti diversi da quelli originariamente attribuiti di ammortizzatore per crisi temporanee. Tale deviazione dalla natura propria dell'istituto, pur se realizzata mediante l'estensione solo temporanea dei periodi e dell'entità delle integrazioni in situazioni valutate di particolare rilevanza, è stata considerata da taluni commentatori⁹⁹ come uno dei primi sintomi di una più ampia scelta di sistema, che pur fondato *nominatim* sul requisito della transitorietà della crisi aziendale, di fatto finiva per accompagnare anche quelle strutturali e irreversibili.

In tale prospettiva, mentre i decreti legge n. 430 e n. 1107 del 1955, per gli operai dipendenti da aziende cotoniere e le leggi n. 433/1964 e n. 833/1965, per gli operai dipendenti da aziende industriali, prevedevano una graduale riduzione della misura dell'integrazione ordinaria accompagnata da un'estensione della sua durata¹⁰⁰, furono soprattutto le leggi degli anni '68 e '72, che istituzionalizzarono l'integrazione straordinaria, a comportare una sempre più marcata trasformazione dell'istituto. L'integrazione salariale, da strumento anti-congiunturale provvisorio ed episodico, assunse progressivamente la fisionomia di intervento di politica

⁹⁸ Cfr. F. Carinci, *La disciplina della cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Atti del Convegno su *Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione*, Bologna 28-29 aprile 1973, Milano, 1974, 13; G. Baldinozzi, *La Cassa integrazione guadagni operai dell'industria*, cit.; T. Cerchi, F. D'Attilia, *Origine evoluzione e lineamenti della cassa integrazione guadagni*, cit.

⁹⁹ V. ancora F. Carinci, *La disciplina della cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali*, cit., 17 ss.

¹⁰⁰ I decreti legge 27 maggio 1955, n. 430 e 2 dicembre 1955, n. 1107 prevedevano un'integrazione della retribuzione in favore degli operai dell'industria cotoniera sospesi dal lavoro o con una riduzione di orario nella misura dei 2/3 della retribuzione per le ore non lavorate da 0 a una soglia che si riduceva progressivamente da 40 a 24 nell'arco di un periodo massimo di 9 mesi; analogamente disponevano le leggi 23 giugno 1964, n. 433 e 5 luglio 1965, n. 833 per gli operai dipendenti dalle aziende industriali per un periodo che variava da 3, a 6, a 9 e fino a 12 mesi.

economica di carattere generale, fruibile in modo permanente dal potere politico centrale per far fronte a situazioni strutturali di recessione, ovvero ai connessi processi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione aziendale¹⁰¹. Ciò si evince da due tratti essenziali della disciplina: la centralizzazione, mediante adozione di un apposito decreto interministeriale o del Ministro del lavoro, dell'accertamento e della dichiarazione di tutte le situazioni di crisi in relazione alle quali poteva essere concessa l'integrazione; la mancata previsione da parte delle l. n. 1115/1968 e l. n. 464/1972 — a differenza dei testi legislativi del 1955 e degli anni 1964/65 — di tempi di durata della cassa prestabiliti e limitati¹⁰².

Tali provvedimenti, adottati a seguito della ridefinizione dell'accordo interconfederale sui licenziamenti collettivi del 5 maggio 1965, nel cui ambito le parti avevano invocato un intervento dello Stato che apprestasse soluzioni efficienti e apportasse risorse economiche per gestire il conflitto sociale da essi derivante¹⁰³, istituirono una strumentazione "straordinaria": la CIGS per i casi di disoccupazione temporanea senza cessazione del rapporto di lavoro, il trattamento speciale di disoccupazione per i casi di cessazione definitiva e l'assegno per i lavoratori anziani licenziati¹⁰⁴.

Rispetto alla disciplina pregressa, la CIGS, così come congegnata dalla l. n. 1115/1968, presentava alcuni importanti caratteri differenziali, quali: la determinazione dell'integrazione in misura di poco inferiore alla retribuzione; l'accollo delle spese di gestione per intero in capo allo Stato¹⁰⁵; l'introduzione di una procedura di concessione del trattamento

¹⁰¹ Così M. Pedrazzoli, *La cassa integrazione salari straordinaria*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, cit., 52 ss.; M. Miscione, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, cit., 16-71; M. D'Antona, *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in *RGL*, 1983, I, 15 ss.

¹⁰² Su cui v. M. Miscione, *La disoccupazione speciale*, Roma, 1985.

¹⁰³ V., in particolare, art. 4, Accordo Interconfederale 5 maggio 1965 sui licenziamenti per riduzione di personale, in cui le parti contraenti si impegnavano a presentare articolate proposte alle autorità competenti affinché fosse assicurato ai lavoratori licenziati per riduzione di personale, oltre al versamento della indennità di fine lavoro prevista dai contratti collettivi, anche un trattamento integrativo per un primo periodo di disoccupazione, il cui onere fosse posto in capo ad un organismo previdenziale regolato con legge.

¹⁰⁴ Su cui cfr. F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, 106, che definì questi «come i primi istituti ai quali comprensibilmente, in ragione della funzione che vengono chiamati a svolgere, ci si può riferire con il termine di "ammortizzatori sociali"».

¹⁰⁵ Come si vedrà meglio oltre, gli interventi CIGS sono stati finanziati interamente dal bilancio pubblico, salvo che per una quota pagata dai datori in caso di effettiva fruizione, durante tutto il periodo compreso tra il 1968 e il 1990,

che coinvolgeva le istituzioni statali centrali; il graduale tramonto del requisito della temporaneità dell'intervento integrativo mediante la previsione di casuali del tutto slegate da fatti "esterni" e connesse persino al rifiuto puramente volontario della prestazione da parte del datore di lavoro, quindi percorribili dall'imprenditore a qualsiasi fine, compreso quello di un generico miglioramento dell'andamento aziendale nel caso di attuazione di programmi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale¹⁰⁶.

La neo-introdotta indennità di disoccupazione straordinaria, di durata pari a quella ordinaria, ma di ammontare molto superiore (vicino a quello del trattamento di integrazione salariale), fu, invece, introdotta – in controtendenza rispetto alla CIGS - allo scopo di ridurre la resistenza verso i processi di riduzione del personale, sostenendo i lavoratori licenziati¹⁰⁷.

L'assegno per i lavoratori anziani nacque, a sua volta, per tutelare i prestatori licenziati che fossero prossimi al pensionamento con funzione analoga a quella dell'indennità di disoccupazione, ma selettivamente destinata solo a coloro cui mancassero non più di tre anni alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia¹⁰⁸.

Tale disegno proposto dalla l. n. 1115/1968, che poteva dirsi «*abbastanza equilibrato*»¹⁰⁹, pur tuttavia, sarebbe stato destinato ad essere superato dalla forza dei successivi eventi.

allorquando fu invece posto anche a carico delle imprese un contributo a prescindere dall'effettivo ricorso alla Cassa.

¹⁰⁶ V. art. 2, l. n. 1115/1968, che prevedeva che «... *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*».

¹⁰⁷ V. F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 107.

¹⁰⁸ V. artt. 11 e 12, l. n. 1115/1968; la misura, concepita come temporanea, è stata poi oggetto di numerose proroghe e ha rappresentato l'antesignana della mobilità lunga ex artt. 6 e 7, l. n. 223/1991.

¹⁰⁹ Così F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 107.

3. Il tempo dei licenziamenti “impossibili”

A fronte della grande trasformazione industriale, del passaggio a una società del consumo e del mutamento del mercato dei beni, negli anni ‘70 si assistette alla massiccia ristrutturazione di alcuni settori produttivi con la chiusura o la riqualificazione di grandi imprese industriali che, nel tentativo di migliorare la propria produttività, aumentarono la quota fissa di capitale rispetto a quella variabile ed intrapresero le prime esperienze di decentramento produttivo¹¹⁰.

Collateralmente, l'ondata di lotte operaie e l'elevata conflittualità nelle fabbriche portarono ad un utilizzo più rigido della forza lavoro sotto la spinta di un sempre maggiore controllo sindacale sulla genuinità delle crisi aziendali e, di conseguenza, anche dei licenziamenti. Con l'obiettivo di gestire la crisi sociale, la contrattazione collettiva introdusse forme di procedimentalizzazione del potere datoriale di addivenire ai licenziamenti collettivi, prevede l'attribuzione al sindacato di poteri di controllo sui processi di ristrutturazione, il rafforzamento degli strumenti di garanzia dei salari sia per i lavoratori disoccupati che per i cassaintegrati, a favore dei quali, in particolare, fu spesso imposto alle aziende l'obbligo di corrispondere la differenza tra la retribuzione perduta e il trattamento di integrazione salariale¹¹¹.

Del pari, anche le istituzioni pubbliche assunsero un ruolo centrale grazie alla rinnovata attenzione che i (sempre più forti) partiti politici legati alla classe lavoratrice dedicarono al processo di trasformazione industriale in atto. La necessità di un riassetto organizzativo e finanziario, nonché di una riconversione produttiva, nell'incedere dell'innovazione tecnologica, furono favoriti e sostenuti da una politica decisa a garantire un intervento pubblico diretto nell'economia, mediante l'attribuzione allo Stato del duplice compito di sostenere economicamente le imprese, da un lato, e di salvaguardare i livelli occupazionali e la continuità dei redditi dei lavoratori, dall'altro¹¹².

¹¹⁰ Per una ricostruzione più completa dei fenomeni economici e politici che hanno caratterizzato il periodo cfr. L. Lenti, *La Cassa integrazione nell'analisi dei giuristi*, cit., 584 ss.

¹¹¹ Tra gli accordi che si mossero in tal senso possono ricordarsi l'accordo Zanussi del 1° luglio 1971, gli accordi Fiat del 30 novembre 1974 ed Alfa Romeo del 6 dicembre 1974; su cui v. E. Pisani, *La contrattazione*, in L. Bellardi, A. Groppi, F. Liso, E. Pisani (a cura di), *Sindacati e contrattazione collettiva in Italia nel 1972-74*, Milano, 1978, 76 ss. e 150 ss.; L. Montuschi, *Cassa integrazione, ristrutturazioni aziendali e contrattazione collettiva*, cit., 42 ss.

¹¹² Così U. Carabelli, *La gestione delle eccedenze di lavoro in Italia: una analisi giuridica*, in *EL*, 1996, 155 ss.; più in generale sulla polifunzionalità dell'istituto v. G. Napoletano, *Il nuovo regime della integrazione salariale*, Napoli, 1992, 17-18; G. Cottrau, voce *Cassa integrazione guadagni*, cit., 1 ss.; M. Cinelli, voce *Retribuzione dei dipendenti privati*, in *Noviss. Dig. It.*, app. IV, Torino, 1986, 652 ss., 677-679; S. Renga, *Sospensioni dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. it. - sez. comm.*, vol. XV, Torino, 1988, 11 ss.

In questo “clima” fu emanata la l. n. 464/1972 che, oltre ad aver incluso tra le cause integrabili dell'intervento straordinario anche l'ipotesi della conversione aziendale¹¹³, rese la CIGS prorogabile senza limiti di tempo ove impiegata per ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale¹¹⁴, prevede finanziamenti statali in favore delle imprese che avessero messo in atto tali processi¹¹⁵ e, soprattutto, segnò il definitivo superamento del requisito della transitorietà delle cause di sospensione dell'attività lavorativa, ammettendo esplicitamente la possibilità di licenziare al termine del periodo di integrazione salariale¹¹⁶.

Questo radicale mutamento dell'impianto originario della CIG contribuì a segnare una rottura con il pensiero dottrinale precedente nel senso di un irrigidimento delle posizioni garantiste delle prerogative dei lavoratori e dello spostamento del punto focale delle riflessioni sulla legittimità o meno delle sospensioni o riduzioni d'orario decise dall'imprenditore. Accanto a chi negò la legittimità delle sospensioni o riduzioni d'orario al di fuori dei casi di impossibilità, basandosi sulla nozione di rischio d'impresa quale unificazione in capo all'imprenditore tanto dei vantaggi delle proprie scelte organizzative, quanto degli svantaggi derivanti dalle difficoltà della propria struttura produttiva¹¹⁷, vi fu chi,

¹¹³ V. art. 1, c. 2, l. n. 464/1972.

¹¹⁴ V. art. 1, c. 3, l. n. 464/1972 secondo cui “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”.

¹¹⁵ V. art. 9, l. n. 464/1972 che estese le provvidenze di carattere tributario e creditizio previste dalla legge c.d. “tessile” del 10 dicembre 1971, n. 1101 anche agli imprenditori che avessero provveduto alla riorganizzazione, ristrutturazione o conversione dell'azienda.

¹¹⁶ V. artt. 2, c. 2, 4, 7, 8, c. 2, l. n. 464/1972; più in generale sulla prassi innescata da tale legge di prorogare reiteratamente sia la CIGS che la disoccupazione speciale, v. M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, relazione svolta alle Giornate di studio di Diritto del lavoro organizzate dall'AIDLASS in Aa.Vv., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro (Venezia 25-26 maggio 2007)*, Milano, 2008, 140, secondo cui essa «comportò il riconoscimento di una sorta di trattamento previdenziale sostitutivo di tutto, probabilmente al fine di perseguire una logica molto semplice, pur nella confusione fattiva da essa innescata: dare molto o moltissimo (inizialmente addirittura più del 100% della retribuzione) per conquistare la pace sociale ed evitare ribellioni di popolo più o meno spontanee».

¹¹⁷ Così L. De Angelis, *Spunti civilistici in tema di prestazione di lavoro*, in *RGL*, 1974, I, 79 ss.; M. Bin, *Sospensione del lavoro per sciopero parziale e adempimento dell'obbligazione lavorativa*, in *RTDPC*, 1978, 52 ss.; Comitato di difesa e lotta contro la repressione, *La Cassa integrazione guadagni uno strumento padronale*, in *Quale giustizia*, 1972, 15-16, 329 ss., il quale, considerando la disciplina della CIG non derogatoria rispetto al diritto comune

diversamente, evidenziando la funzione della CIG di sostegno all'attività imprenditoriale per la gestione delle crisi industriali – soprattutto nei casi di integrazioni straordinarie – inquadrò l'istituto nell'ambito in una più ampia politica pubblica di protezionismo liberale¹¹⁸. Comune ai filoni interpretati fu, tuttavia, l'idea di fondo che la CIG fosse una misura di politica economica d'ausilio alle imprese anziché una provvidenza integrativa per i lavoratori in caso di impossibilità oggettiva della prestazione. Da qui una duplice conseguenza: sul piano ontologico, l'inquadramento della struttura del rapporto previdenziale sotteso alla CIG in termini di relazione bilaterale intercorrente esclusivamente tra imprenditore ed ente previdenziale¹¹⁹; sul piano sistematico, il rovesciamento della «*mistificata idea che la Cassa sia uno strumento anti-disoccupazione*»¹²⁰.

Quest'ultimo fenomeno potrebbe, a prima vista, sembrare contraddittorio, ma, in realtà, ben si spiega alla luce degli elementi evidenziati. Se infatti i datori di lavoro, da un lato, godevano di un ampio margine discrezionale di procedere a modifiche organizzative e produttive, dall'altro, la loro facoltà di ridurre il personale impiegato si arrestava a livello di mera teoria, data l'incidenza della forza operaia nell'evitare i licenziamenti collettivi di massa e la netta convenienza che si presentava loro nel preferire prioritariamente la via dell'integrazione salariale quale forma di dismissione della forza lavoro graduale e scevra da conflitti sociali¹²¹.

Che «*lo scambio con il licenziamento*» fosse «*dunque il vero termine di riferimento del sistema di "garanzia del salario"*»¹²² fu evidenziato con chiarezza da alcune specifiche disposizioni susseguite a partire dalla l. n. 464/1972, che comportarono la progressiva assunzione dei costi, economici e sociali, della fuoriuscita dal lavoro di un gran numero di dipendenti in capo allo Stato mediante le collocazioni in CIG per anni, se non finanche al pensionamento.

dei contratti, escludeva che le sospensioni del contratto di lavoro in presenza dell'offerta della prestazione da parte del lavoratore fossero riconducibili alla categoria dell'impossibilità oggettiva e potessero legittimare la sospensione dell'obbligo retributivo dell'imprenditore e il conseguente intervento integrativo della Cassa ordinaria.

¹¹⁸ M. Pedrazzoli, *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, in *RGL*, I, 545 ss.

¹¹⁹ Riprendendo così il pensiero già proposto da E. Ghera, *L'integrazione guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in *RGL*, 1965, I, p. 265; sul punto v. anche le osservazioni di G. G. Balandi, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, cit., 149.

¹²⁰ M. Pedrazzoli, *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, cit., 562.

¹²¹ Evidenzia questo aspetto il Comitato di difesa e lotta contro la repressione, *La Cassa integrazione guadagni uno strumento padronale*, cit., 314.

¹²² Così L. Mariucci, *Le lacunose rendite del lavoro nero: un conteggio giudiziale*, in *RGL*, 1979, II, 1384.

In primo luogo, la suddetta legge prevede la possibilità per le aziende di richiedere, «*per i lavoratori licenziati al termine del periodo di integrazione salariale*», «*il rimborso alla Cassa integrazione guadagni dell'indennità di anzianità, corrisposta agli interessati, limitatamente alla quota maturata durante il periodo predetto*»¹²³, così incoraggiando il mantenimento in vita del rapporto di lavoro grazie allo sgravio per l'azienda di una quota considerevole dei costi¹²⁴. Inoltre, quella normativa eliminò i tetti massimi di durata del trattamento di integrazione straordinario, abolendo i limiti alle proroghe e prevedendo soltanto che le stesse fossero disposte in relazione ai programmi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale¹²⁵. In tal modo cadde ogni distinzione tra eccedenze strutturali e temporanee, giacché la costante disponibilità della risorsa, assicurata dalla mediazione politica, consentì di offrire copertura anche alle prime¹²⁶.

In secondo luogo, indicativo di questa relazione fu l'art. 7, c. 3, l. n. 164/1975¹²⁷ a norma del quale «*qualora dall'omessa o tardiva presentazione della domanda derivi a danno dei lavoratori dipendenti la perdita totale o parziale del diritto all'integrazione salariale, l'imprenditore è tenuto a corrispondere ai lavoratori stessi una somma d'importo equivalente all'integrazione salariale non percepita*». La norma, che riguardava la CIGO¹²⁸, ne favorì l'utilizzo a tal punto da non poter non influire sul potere di licenziamento: alcuni interpreti parlarono al proposito di un vero e proprio «*divieto di licenziare finché gli interventi siano ammissibili*»¹²⁹, altri dell'esistenza di un obbligo di sospendere i licenziamenti collettivi finché fosse disponibile il ricorso alla CIG¹³⁰, altri ancora di «*una presunzione di illegittimità dei licenziamenti collettivi*

¹²³ V. art. 2, c. 2, l. n. 464/1972.

¹²⁴ V. F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 107.

¹²⁵ V. art. 1, l. n. 4646/1972, e in particolare il c. 2 secondo cui la concessione dell'integrazione salariale era disposta per i primi 6 mesi mediante decreto interministeriale 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.

¹²⁶ V. F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 108.

¹²⁷ Per un primo commento sulla legge cfr. M. Napoli, *La nuova legge sul salario garantito: prime riflessioni*, in *RGL*, 1975, I, 379 ss.; M. Miscione, *I provvedimenti per la garanzia del salario e il rischio economico*, in *DL*, 1975, I, 395 ss.

¹²⁸ Cioè la sola integrazione ordinaria per eventi oggettivamente non evitabili o transitori e non imputabili o delle situazioni temporanee di mercato ex art. 1, lett. a), l. n. 164/1975.

¹²⁹ M. Miscione, *Cassa Integrazione e tutela della disoccupazione*, cit., 31 e 178 ss.

¹³⁰ V. F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 108.

effettuati in costanza del possibile utilizzo delle integrazioni salariali, in termini di presunzione di inadeguatezza del motivo di riduzione di personale»¹³¹ si da creare «un'area, prima sociale, poi giuridica, di impossibilità del licenziamento collettivo»¹³².

In altre parole, la CIG divenne progressivamente un sistema integralmente alternativo rispetto a quello dei licenziamenti per riduzione del personale, che diventarono così sostanzialmente “impossibili”¹³³.

Per tale via, si assistette ad un progressivo abbandono dell'originaria vocazione del trattamento di integrazione salariale che, da strumento di finanziamento delle sospensioni di lavoro temporanee, destinato a consentire l'adeguamento degli assetti organizzativi e la reimmissione dei lavoratori nel ciclo produttivo al loro termine, finì per divenire una modalità di conservazione del posto di lavoro nell'attesa del passaggio dall'azienda in cui i lavoratori risultavano eccedenti ad un'altra, senza soluzione di continuità. «*La riduzione del personale, in altri termini, era completamente esorcizzata, evocandosene la figura solo al fine di paralizzarne la praticabilità per tutto il tempo in cui fosse stato in funzionamento il meccanismo garantistico del passaggio*»¹³⁴.

Dello stretto legame tra stabilità del salario e del posto di lavoro diedero conto, poi, la l. n. 675/1977 (c.d. legge sulla riconversione industriale) e le successive che la integrarono e modificarono (l. n. 215/1978 di conversione del d.l. n. 80/1978 e l. n. 479/1978 di conversione del d.l. n. 351/1978), le quali delinearono una nuova combinazione normativa tra interventi integrativi del salario, riduzioni del personale e collocamento¹³⁵. Significative furono, in particolare, l'introduzione della causale CIGS per «*specifici casi di crisi aziendale che presentino particolare rilevanza sociale in relazione alla situazione occupazione locale ed alla situazione produttiva del settore*»¹³⁶ con cui fu sancita espressamente la possibilità di utilizzare tale strumento come anticamera del licenziamento¹³⁷, l'assunzione in capo al Fondo per la mobilità della manodopera¹³⁸ del contributo addizionale prima a carico delle imprese, la

¹³¹ L. Mariucci, *Le lacunose rendite del lavoro nero: un conteggio giudiziale*, cit., 1388.

¹³² *Ibidem*, 1430.

¹³³ V. ancora L. Mariucci, *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendale e mobilità del lavoro*, cit., 1360 ss.

¹³⁴ Così F. Liso, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in *LI*, 17, 1991, 17.

¹³⁵ Secondo il giudizio dato da L. Mariucci, *Le lacunose rendite del lavoro nero: un conteggio giudiziale*, cit., 1390.

¹³⁶ Art. 2, c. 5, lett. c) l. n. 675/1977.

¹³⁷ Così F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali, regole, deroghe, prospettive*, Bari, 2009, 19 ss.

¹³⁸ V. art. 28, l. n. 675/1977, che costituì tale Fondo presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, stabilendone il finanziamento per metà mediante

configurazione di un nuovo rapporto tra integrazione e trattamento di disoccupazione i cui rispettivi scopi andarono sempre più confondendosi gli uni con gli altri¹³⁹. Altrettanto significativa fu l'introduzione della sospensione dei licenziamenti per riduzione di personale fino al termine dell'espletamento delle procedure di mobilità (art. 25, c. 7, l. n. 675/1977), che sottopose la libertà di licenziare alla condizione sospensiva che i lavoratori avessero accettato di essere inseriti nel circuito della mobilità e fossero stati avviati al lavoro secondo le apposite graduatorie¹⁴⁰ e quindi, in definitiva, alla loro effettiva ricollocazione¹⁴¹.

Il regime di stabilità così istituito diede vita ad una “*mobilità da posto a posto*” – definita tale per differenziarla dalla mobilità all'interno dell'impresa – in cui la CIGS venne esplicitamente intesa come equivalente funzionale del trattamento di disoccupazione¹⁴², in quanto destinata ad operare anche in casi in cui risultava *ab origine* l'impossibilità di rioccupare i lavoratori nell'azienda di provenienza, con l'evidente intento di evitarne l'ingresso nell'area della disoccupazione totale e di favorirne il passaggio diretto ad altra azienda. In questo modo, più che una tutela della disoccupazione, fu garantita una tutela dell'occupazione nel senso ridotto di promozione della continuità dei rapporti dei lavoratori occupati: alla scarsa attenzione riservata agli interventi istituzionali diretti a incrementare le occasioni di lavoro e l'ingresso di nuove forze nel mercato del lavoro¹⁴³ si contrappose, infatti, un uso delle integrazioni salariali al servizio dei processi di mobilità guidata che, per il tramite della continuità salariale, collegavano il rapporto di lavoro in fase di estinzione con quello in via di formazione.

Tale processo di assimilazione fu completato da una pluralità di leggi, emanate a partire dal 1976, che estesero l'ambito di applicazione della

versamenti a carico del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e per l'altra metà a carico della CIG operai dell'industria.

¹³⁹ Di ciò danno atto disposizioni come l'art. 21, c. 3, l. n. 675/1977 che considerò il periodo di godimento del trattamento di integrazione come anzianità di iscrizione nelle liste di collocamento e l'art. 5, l. n. 215/1978 che consentì il pagamento dell'integrazione direttamente da parte dell'Inps ai lavoratori.

¹⁴⁰ In base al processo di mobilità disciplinata dall'art. 25, cc. 1, 3 e 4, l. n. 675/1977.

¹⁴¹ Sul punto si veda la dettagliata ricostruzione offerta da L. Mariucci, *op. ult. cit.*, 1397 ss.

¹⁴² In tal senso v. F. Liso, *Il nuovo mercato del lavoro*, in *LI*, 14, 1991, 10.

¹⁴³ Sul punto v. il commento critico relativo ai sistemi di avviamento come strumenti di politica attiva del lavoro di L. Mariucci, *Collocamento e tutela del contraente debole*, in *RGL*, 1974, I, 453 ss.; F. Mancini, *Sub art. 4*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1975, 219 ss.; sugli interventi promozionali dell'occupazione per componenti deboli dell'offerta di lavoro, quali ad esempio i giovani v. tra gli altri il commento di G. G. Balandi, *La legge sull'occupazione giovanile*, Milano, 1978; sull'inidoneità degli strumenti per favorire la legalizzazione del lavoro sommerso v. L. Mariucci, *Le lacunose rendite del lavoro nero: un conteggio giudiziale*, in *RGL*, 1979, II.

CIGS al punto da trasformarla in una misura di mera protezione del reddito svincolata dalla sussistenza di un rapporto di lavoro effettivo, stante il riconoscimento della relativa prestazione anche a favore di soggetti legati all'impresa da rapporti di lavoro fittizi¹⁴⁴, e persino a lavoratori in formale stato di disoccupazione¹⁴⁵.

Questa logica diffusiva del modello di tutela dell'occupazione e del salario generò una pluralità di statuti protettivi, accordati di volta in volta dal potere politico (mediante atti amministrativi di concessione della CIG o dei trattamenti di disoccupazione speciali) o dal potere legislativo (mediante atti legislativi di proroga dei trattamenti). Così, sul finire degli anni '70 furono prospettate le prime istanze per una riforma globale del sistema degli ammortizzatori sociali volte ad arginare, nell'ambito di un disegno organico, la deriva assistenzialistica che aveva dato origine ad un «*sistema fortemente balcanizzato di protezione del reddito dei lavoratori, dove la protezione*» veniva «*differenziata per segmenti creati in funzione della forza che i singoli gruppi sono riusciti ad esprimere sul mercato politico*»¹⁴⁶.

Rimasta, tuttavia, irrealizzata l'auspicata riforma sistematica degli ammortizzatori sociali, nel corso degli anni '80 furono adottati provvedimenti alluvionali che, motivati di frequente da esigenze di contenimento o riduzione dell'impegno finanziario pubblico, si sono di

¹⁴⁴ A tal proposito vanno ricordati i casi delle c.d. "società scatola" Gepi (l. n. 184/1971 e l. n. 62/1976) e Insar (d.l. n. 721/1981 conv. in l. n. 25/1982), cioè aziende non operative sul piano economico, ma autorizzate ad assumere fittiziamente i lavoratori in esubero presso altre aziende, al solo fine di consentire loro di conservare il rapporto lavorativo e di percepire il trattamento CIGS, pur in presenza di situazioni occupazionali non più recuperabili; gli interventi della Gepi e dell'Insar furono ulteriormente reiterati nel tempo da numerosi provvedimenti, l'ultimo dei quali fu il d.l. n. 39/1996, non convertito in legge, ma i cui effetti furono fatti salvi dalla l. n. 69/1996; sul punto v. S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996, 135 ss.; G. Minervini, *Riflessioni in tema di composizione della crisi dell'impresa industriale*, in *D&D*, 1980, 759.

¹⁴⁵ La c.d. Legge Taranto (l. n. 501/1977) attribuì l'integrazione salariale straordinaria anche a soggetti il cui stato di occupazione non fu neppure dissimulato a livello giuridico, purché ricompresi nelle aree del Mezzogiorno nelle quali si fosse verificato uno stato di grave crisi dell'occupazione in conseguenza dell'avvenuto completamento di impianti industriali, di opere pubbliche di grandi dimensioni e di lavori relativi a programmi comunque finanziati in tutto o in parte con fondi statali, e nelle quali sussistano possibilità di occupazione derivanti da investimenti pubblici e purché si fossero resi disponibili a seguito del completamento delle opere suddette (art. 1, l. n. 501/1977, poi sostituito dall'art. 6, l. n. 36/1979); similmente diretti a soggetti disoccupati furono i provvedimenti di concessione delle integrazioni salariali a favore di dipendenti di aziende fallite i cui licenziamenti furono fittiziamente sospesi (art. 1, l. n. 301/1979) e dei lavoratori di aziende sottoposte ad amministrazione straordinaria (art. 2, l. n. 143/1985).

¹⁴⁶ Così v. ancora F. Liso, *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., 12.

fatto risolti in progetti per lo più senza esito¹⁴⁷. Così, già il c.d. accordo Scotti del 1983¹⁴⁸ ed il successivo protocollo c.d. di S. Valentino del 1984 sottoscritti da Governo e parti sociali indicarono, tra le misure da adottare, la fissazione di periodi massimi di godimento delle prestazioni di CIG, le riduzioni progressive dell'indennità, la previsione dei casi di decadenza dal diritto alle prestazioni di CIGS e di disoccupazione speciale, l'utilizzo dei contratti di solidarietà, anche espansivi.

Nell'ambito della CIGS, si ebbe un inasprimento dei requisiti di accesso, con l'eliminazione della causale per crisi economiche settoriali e locali¹⁴⁹, e ad una riduzione del *quantum* riconosciuto, attraverso la previsione di un tetto massimo dell'indennità¹⁵⁰.

Sul versante dei trattamenti di disoccupazione, l'intervento fu, invece, di segno contrario: il *quantum* della prestazione ordinaria fu portato da una misura fissa ad una percentuale della retribuzione¹⁵¹ e venne introdotto un apposito strumento in favore dei lavoratori stagionali e precari.

A tali ultimi lavoratori, la l. n. 160/1988¹⁵² destinò l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti: una prestazione corrisposta in un'unica soluzione nell'anno successivo a quello di maturazione dei due requisiti, di anzianità assicurativa biennale e occupazionale di almeno 78 giornate nell'anno. L'indennità fu strutturata sulla falsa riga del trattamento, nato già negli anni '40¹⁵³ e poi perfezionatosi negli anni '70¹⁵⁴, per i lavoratori agricoli¹⁵⁵, di cui ha mutuato le principali caratteristiche,

¹⁴⁷ Così P. Sandulli, *Crisi ed evoluzione del sistema previdenziale italiano*, in *DL*, 1988, I, 216 ss.

¹⁴⁸ Si tratta del "Protocollo globale d'intesa sul costo del lavoro" firmato il 22 gennaio 1983 fra Governo, CGIL, CISL, UIL e Confindustria.

¹⁴⁹ V. art. 8, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988.

¹⁵⁰ V. l. n. 427/1980 e per i contratti di solidarietà l. n. 864/1988.

¹⁵¹ V. art. 7, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988 che fissava, per il 1988, l'importo dell'indennità giornaliera nella misura del 7,5% - poi innalzato al 20% dall'art. 1, c., 1, d.l. 108/1991, conv. in l. n. 169/1991 dal 1° gennaio 1989 - della retribuzione imponibile di cui all'art. 12, l. n. 153/1969 su cui cfr. Cass., 19 agosto 2004, n. 16313, in *RGL*, 2004, II, 849 ss., con nota di C. Sunna, *Il calcolo del valore retributivo della contribuzione figurativa per i periodi di disoccupazione: le autonome soluzioni dell'Inps e la censura della Cassazione*.

¹⁵² V. art. 7, c. 3, d.l. n. 86/1988 conv. in l. n. 160/1988, che istituì l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti inizialmente quale misura temporanea, poi stabilizzata dall'art. 1, d.l. n. 108/1991, conv. in l. n. 169/1991.

¹⁵³ V. art. 32, c. 1, lett. a), l. n. 264/1949.

¹⁵⁴ V. art. 1, d.p.r. n. 1049/1970; l. n. 457/1972; art. 6, l. n. 852/1973; l. n. 114/1974; l. n. 457/1975; l. n. 37/1977.

¹⁵⁵ Tale trattamento costituiva un intervento "speciale" nell'ambito della generale tutela della disoccupazione, che garantiva la tutela previdenziale pur in presenza di un evento assicurato - la mancanza di lavoro - connotato da certezza e ciclicità, e riservava ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato (salarati fissi ed assimilati) e a tempo determinato (obbligati e braccianti fissi, giornalieri di campagna), ai piccoli coloni e compartecipanti familiari e individuali,

tra cui essere corrisposta in occasione non della disoccupazione c.d. frizionale¹⁵⁶ – cioè per il periodo successivo a quello della perdita di lavoro quando il prestatore è alla ricerca di una nuova occupazione – bensì con la funzione di integrare il reddito annuale e quindi di compensare la situazione di sottoccupazione – spesso solo presunta ma non reale – caratteristica del mercato del lavoro in quel settore¹⁵⁷.

La legge del 1988, nell'operare l'estensione ai lavoratori precari e stagionali extra-agricoli, ha anche sottoposto a revisione la prestazione di disoccupazione, introducendo un'innovativa modalità di computo del trattamento, valevole anche per i lavoratori dell'agricoltura a minor numero di giornate, consistente nella commisurazione dell'entità del beneficio al numero delle giornate denunciate¹⁵⁸. In precedenza, invece, il trattamento nel suo ammontare massimo era comunque garantito al raggiungimento della soglia minima del numero di giornate¹⁵⁹.

un'indennità di disoccupazione ordinaria qualora risultassero iscritti negli elenchi nominativi nell'anno di riferimento dell'indennità e in quello precedente e potessero vantare almeno 102 (ovvero 51 nel caso di piccoli coloni e compartecipanti familiari e individuali) giornate contributive accreditate nel biennio corrispondente a quello assicurativo, nonché un'indennità speciale per i soli lavoratori agricoli a tempo determinato che, oltre ad aver maturato i requisiti richiesti per la prestazione ordinaria, avessero effettuato nell'anno di riferimento, almeno 101 o 151 giornate di lavoro (determinanti per la modulazione dell'importo dell'indennità); per approfondimenti cfr. D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 753 ss.; P. Bozzao, *Dal «lavoro» alla «laboriosità» – Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *RDSS*, 2003, 550; F. Liso, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *RIDL*, 1995, I, 357 ss.; C. Gatta, *La tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali, specificità, aspetti problematici*, in *RDSS*, 2003, 273 ss.; C. Lagala, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Bari, 2001; ID., *Contrattazione, lavoro e previdenza in agricoltura*, Milano, 1987.

¹⁵⁶ Così F. Liso, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, cit., 340.

¹⁵⁷ *Ibidem*, 340 ss.; e in senso conforme P. Bozzao, *Le recenti modifiche legislative in materia di trattamenti di disoccupazione*, in *PAPP*, 2005, 940 ss.; P. Loi, *Gli ammortizzatori sociali*, in M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Torino, 2008, 221.

¹⁵⁸ V. art. 7, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988; in proposito sottolineava F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit. 120, che tale modifica dei criteri di computo della prestazione era motivata dalla necessità di contrastare il fenomeno perverso che il previgente sistema tendeva ad alimentare, dato dalla tendenza ad occultare le giornate di lavoro eccedenti la cinquantunesima, che consentiva di “lucrare” l'indennità pur continuando a prestare lavoro “in nero”.

¹⁵⁹ Tale sistema è rimasto immutato per i lavoratori agricoli delle due soglie successive, di 101 e 151 giornate; su cui cfr. F. Liso, *op. ult. cit.*, 119.

La medesima legge prevede anche l'ammissione dei lavoratori sospesi in CIGS a prestare lavoro durante il godimento dell'integrazione, per un tempo definito, presso altra azienda, con sospensione del diritto all'indennità e conservazione del diritto a beneficiare nuovamente dell'integrazione al termine del contratto di lavoro¹⁶⁰. Alcuni anni prima era stata introdotta la possibilità per il lavoratore in CIGS di svolgere lavori socialmente utili (LSU)¹⁶¹. In tal modo, si mirava ad incrementare la possibilità per i cassaintegrati di trovare altra collocazione sul mercato del lavoro, ampliando le occasioni di attivazione degli stessi.

Infine, l'assegno per il lavoratore anziano, introdotto nel 1968, fu sostituito dall'istituto del prepensionamento, con cui si anticipava il pagamento del trattamento pensionistico ai lavoratori prossimi alla maturazione dei requisiti di quiescenza (con innalzamento da tre a cinque anni prima)¹⁶²; a differenza del precedente assegno, che mirava a fornire un sostegno ai lavoratori anziani licenziati sino all'età del pensionamento, questa misura, con cui si otteneva la liquidazione immediata del trattamento pensionistico, favoriva l'uscita dei prestatori anziani dall'azienda e dal mercato del lavoro, comportando in tal modo un ingente onere per le casse statali e coinvolgendo il sistema pensionistico in finalità diverse dalle sue proprie¹⁶³.

Ancora, in questo periodo, presero vita iniziative nell'ambito di quei settori produttivi rimasti esclusi dal sistema di ammortizzatori sociali in

¹⁶⁰ V. art. 8 d.l. 86/1988 conv. in l. n. 160/1988.

¹⁶¹ L'art.1-bis, d.l. n. 244/1981, conv. con mod. in l. n. 390/1981, prevede la prima regolamentazione dei LSU, cui potevano essere adibiti i lavoratori in CIGS e disoccupati, quali prestazioni rese nell'ambito di progetti promossi da p.a., da società a prevalente partecipazione pubblica, da cooperative sociali e da altri soggetti individuati con d.m., finalizzati al raggiungimento di obiettivi di carattere straordinario o temporaneamente non perseguibili con il proprio personale; sul tema si rinvia a G. Scarascia, *Lavori socialmente utili prima e dopo la riforma*, in *DPL*, 1994, 12 ss.; A. Tursi, *I lavori socialmente utili come misura di workfare*, in *RIDL*, 1995, I, 361 ss.; ID., *Disoccupazione e lavori socialmente utili. Le esperienze di Stati Uniti, Germani e Italia*, Milano, 1996, 9 ss.; S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, cit. 40 ss. e 230 ss.; P. Bozzao, *Lavori socialmente utili e interventi a favore dei giovani*, in *DL*, 1997, I, 5; M. Miscione, *Lavori socialmente utili tra riforma e prospettive di riforma*, in *DPL*, 1997, 30 ss.; G. Pino, D. Garofalo, *Commento agli artt. 20-22*, in E. Ghera (a cura di), *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Napoli, 1998; P. Loi, *Le misure di workfare*, in M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, cit., 929 ss.

¹⁶² V. artt. 16 e 17, l. n. 155/1981 e ss. mm.; su cui cfr. M. Miscione, *Il prepensionamento nel caos (d. l. n. 86/1988)*, in *DPL*, 1988, 1225; V. Venditti, *I prepensionamenti*, in G. Ferraro, F. Mazziotti e F. Santoni (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 289 ss.; P. Lambertucci, *Commento agli artt. 26 e 27*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 4-5, 1134 ss.

¹⁶³ Cfr. F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 111-112.

caso di sospensione dal lavoro¹⁶⁴ ad opera dei Fondi o Enti bilaterali del settore, cioè associazioni o enti di fatto, di costituzione e finanziamento esclusivamente privatistici. Ad essi fu attribuita la facoltà di erogare ai lavoratori delle imprese associate integrazioni del reddito aggiuntive all'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti¹⁶⁵ anche in caso di sospensione in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato: l'indennità di disoccupazione per sospensione era ammessa a condizione che vi fosse un intervento integrativo almeno del 20% a carico degli Enti bilaterali¹⁶⁶.

In questo momento alla CIG fu data la torsione funzionale di strumento a tutela della disoccupazione, divenendo un «*vero e proprio surrogato del trattamento di disoccupazione*»¹⁶⁷.

4. La riforma attuata con l. n. 223/1991 e la sua successiva “disattivazione”

Nel tentativo di uscire dalla c.d. legislazione dell'emergenza¹⁶⁸ e rendere trasparente il mercato del lavoro, stabilizzando gli istituti della

¹⁶⁴ Si trattava, in particolare, dei lavoratori del settore dell'artigianato, che per dimensione delle imprese e tipologia delle attività risultava maggiormente esposto al pericolo che la dispersione della manodopera nei periodi di inattività comportasse serie difficoltà nel reperimento della stessa alla ripresa a pieno ritmo dell'attività.

¹⁶⁵ V. art. 7, c. 3, l. n. 169/1988.

¹⁶⁶ Sul tema cfr. L. Bellardi, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Milano, 1989; ID., *Contrattazione collettiva ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, 1, 17 ss.; F. Stolfa, *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in *DPL*, 1994, 2517 ss.; ID., *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in *DPL*, 1997, 3037 ss.; A. Bellavista, *Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani*, commento a Pret. Verona, 10 settembre 1997, in *RIDL*, 1998, 468 ss.; ma v. approfonditamente *infra*.

¹⁶⁷ Così E. Ghera, *Diritto del lavoro*, Bari, 2010, 365; D. Garofalo, *La cassa integrazione guadagni*, in M. Marazza, (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Padova, 2012, vol. IV, tomo II, 2048; M. Miscione, *Cassa Integrazione e tutela della disoccupazione*, cit.; F. Liso, *Mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge 223/1991*, in *RGL*, 1993, I, 223; U. Carabelli, L. Tronti, *Le politiche di prevenzione e di gestione delle eccedenze di personale in Europa*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, vol. IV, Milano, 2004, 3329 ss.; G. Santoro Passarelli, *Misure contro la disoccupazione e tutela del lavoro*, in ID. (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, I, Torino, 1996, 1 ss.; M. Magnani, *Imprese in crisi nel diritto del lavoro*, in *Dig. it.- sez. comm.*, VII, Torino, 1982, 583 ss.; S. Renga, *Sospensioni dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, cit., 4.

¹⁶⁸ Per un'analisi del contesto socio-economico in cui è stata adottata la l. n. 223/1991 cfr. M. Cinelli, *La riforma del mercato del lavoro nella legge n. 223 del*

flessibilità nella gestione delle eccedenze del personale bilanciandoli al contempo con misure protettive dei lavoratori, dalla metà degli anni '80 prese avvio un intenso dibattito sui progetti di riforma della CIG e delle riduzioni di personale che sfociarono, poi, nell'adozione della l. n. 223/1991¹⁶⁹.

L'intenzione di politica del diritto sottesa alla legge fu di offrire una sistemazione completa della materia, ridotta «*ad un incoerente ammasso di normative frammentate e particolaristiche, in cui era difficile ritrovare un disegno coerente*»¹⁷⁰, con la finalità precipua di porre fine all'ipocrisia di voler garantire ad ogni costo la continuità dei rapporti di lavoro anche se privi qualsivoglia possibilità di ripresa. L'eccessivo ricorso all'integrazione straordinaria aveva, infatti, comportato il duplice effetto di irrigidire la gestione imprenditoriale, da un lato, e di alimentare una politica assistenzialistica, dall'altro, mediante l'allocatione a carico dello Stato dei costi derivanti dall'artificioso mantenimento in vita di rapporti oramai decotti¹⁷¹.

Con la l. n. 223/1991 il Paese fu dotato di una disciplina di legge nella materia delle riduzioni di personale, che avrebbe dovuto essere in grado di porre formalmente termine alla stagione dei c.d. "licenziamenti impossibili". Tale obiettivo si reggeva su tre novità: 1) la trasformazione della mobilità da meccanismo meramente virtuale, cioè concepito in termini di garanzia per il lavoratore di passaggio da un'occupazione ad

1991 tra razionalizzazione e compromesso, in ID., *Il fattore occupazionale nella crisi di impresa*, Torino, 1993, 3 ss.; G. Ferraro, F. Mazziotti, F. Santoni, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, cit., XV ss.; F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *GDLRI*, 1997, 1 ss.

¹⁶⁹ Così F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 112; ID., *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223/1991*, in *LI*, 1992, suppl. 12, 6-7; in senso analogo S. Renga, voce *Sospensione del lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *D. disc. priv. sez. comm.*, IX, Torino, 1988, 7; per i primi commenti a tale legge cfr. L. Montuschi, *Mobilità e licenziamenti: primi appunti ricostruttivi ed esegetici in margine alla l. 223 del 1991*, in *RIDL*, 1991, 421 ss.; M. D'Antona, *I licenziamenti per riduzione di personale nella legge n. 223/1991*, in *RCDL*, 1992, 317 ss.; M. Magnani, *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, in *LD*, 1992, 691 ss.; I. Spagnuolo Vigorita, *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale nella recente legge 223/1991: le procedure*, in *DRI*, 1992, 208 ss.; M. Persiani, *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale nella recente legge 223/1991: la fattispecie*, *ivi*, 213 ss.; ID. (a cura di), *Commentario alla legge 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 844 ss.

¹⁷⁰ Così F. Liso, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in *LI*, 1991, 17, 8.

¹⁷¹ In proposito v. G. Amato, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976, 92 ss.; L. Mariucci, *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendale e mobilità del lavoro*, cit., 1360; U. Carabelli, *I licenziamenti per riduzione di personale*, in *GDLRI*, 1994, 221.

un'altra, in meccanismo dotato di effettività, soprattutto con riguardo alla fase iniziale di messa in mobilità, che consentiva alle imprese di ridimensionare l'organico; 2) la restituzione alla CIGS della sua finalità originaria di sostegno alle imprese per la gestione delle eccedenze di personale temporanee (pur non escludendosene del tutto il ricorso anche in presenza di eccedenze strutturali, specie in situazioni di crisi aziendale), perseguita attraverso un utilizzo più mirato del trattamento in parola e un contingentamento della sua durata; 3) il recupero di un impiego "normale" degli ammortizzatori sociali che ponesse termine alle derive assistenzialistiche «*che rappresentavano la più deteriore espressione di quel mercato politico delle tutele che caratterizzava il precedente sistema*», in vista di positive risposte ai problemi dettati dalle eccedenze di personale¹⁷².

Sotto il primo profilo, la l. n. 223 regolò la flessibilità in uscita ripristinando una definita distinzione tra eccedenze di personale a carattere meramente temporaneo ed eccedenze a carattere strutturale. L'idea di fondo era che la mobilità del lavoratore verso un nuovo impiego deve coincidere con la mobilità di un lavoratore che ha perso il proprio posto e che, di conseguenza, la sua ricollocazione vada sostenuta da forti incentivi e politiche attive che portassero all'abbandono del modello della mobilità da posto a posto. Con tale intento fu, così, sostituita l'indennità speciale di disoccupazione con un nuovo trattamento, creato *ad hoc*: l'indennità di mobilità¹⁷³.

L'introduzione dell'indennità di mobilità andò, quindi, di pari passo con il tentativo di ricondurre la CIG alle sue primigenie finalità, in quanto la prima fu destinata a colmare proprio quei vuoti di tutela lasciati dalla

¹⁷² Così F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 2; in termini simili M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., che tuttavia pone l'accento sul secondo dei citati obiettivi.

¹⁷³ V. artt. 7 e 16, l. n. 223/1991; in materia cfr. per i primi commenti M. Miscione, *L'indennità di mobilità*, Napoli, 1993; F. Liso, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, cit.; ID., *Mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge 223/1991*, cit., 3 ss.; M. Magnani, *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, cit., 691 ss.; A. Andreoni, *Indennità di mobilità, governo del conflitto industriale e tutela dei diritti individuali*, in *RGL*, 1993, I, 89 ss.; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Milano, 1994, 223 ss.; ID., *Un nuovo trattamento privilegiato di disoccupazione: l'indennità di mobilità*, in *GC*, 1991, II, 479 ss.; G. Ferraro, *Politiche dell'impiego e crisi occupazionale nella legge n. 236*, in *LI*, 1993, 19, 5; E. Balletti, *Lista di mobilità e compiti della Commissione regionale per l'impiego*, in G. Ferraro, F. Mazziotti e F. Santoni (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, cit., 137 ss.; ID., *Indennità di mobilità*, *ivi*, 167; ID., *Collocamento dei lavoratori in mobilità*, *ivi*, 201; ID., *Cancellazione del lavoratore dalla lista di mobilità*, *ivi*, 221; M. Mariani, *Liste di mobilità, contratto di reinserimento e riserva di posti nella p.a.*, in M. Papaleoni, R. Del Punta, M. Mariani, *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Padova, 1993, 387 ss.; M. Papaleoni, *L'indennità di mobilità*, *ivi*, 423 ss.; M. Miscione, *L'indennità di mobilità*, Napoli, 1993.

ridefinizione dell'ambito di operatività della seconda¹⁷⁴. E tuttavia, il raggio d'azione dell'indennità di mobilità fu destinato ad operare anche oltre la specifica connessione con l'intervento dell'integrazione salariale, essendo la stessa riconosciuta a tutti i lavoratori licenziati collettivamente, anche per riduzione del personale e perciò indipendentemente dal previo intervento della CIG, purché rientranti nel suo campo di intervento¹⁷⁵.

I lavoratori in mobilità beneficiavano di una tutela composita, ad un tempo economica ed occupazionale¹⁷⁶, giacché erano loro riconosciute non solo un'erogazione monetaria preordinata alla protezione del reddito, ma anche una particolare condizione privilegiata sul mercato del lavoro, volta a facilitarne la ricollocazione in una prospettiva di politica attiva¹⁷⁷.

La durata di tale indennità di mobilità fu modulata in modo da fornire una copertura più ampia in relazione all'anzianità del lavoratore ed alle caratteristiche occupazionali del territorio d'appartenenza. La misura particolarmente generosa dell'indennità si basava sulla scelta di fondo del legislatore di investire nella promozione delle prospettive di ricollocazione

¹⁷⁴ Così S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., 173, che sottolinea come questa operazione avesse una precisa ricaduta sul mercato: «*depurato dai rapporti di lavoro fittizi, esso viene restituito ad un livello più accettabile di trasparenza*»; D. Garofalo, *La cassa integrazione guadagni*, cit., 2044 ss.; A. Viscomi, *Commento all'art. 7*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, cit., 95, 970; S. Giubboni, *La tutela del lavoratore in mobilità*, in M. Miscione (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito e tutela dei diritti*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. III, Torino, 2007, 595 ss.

¹⁷⁵ *Ibidem*; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Milano, 1994, 225, 283.

¹⁷⁶ Così S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., 189; A. Viscomi, *Commento all'art. 7*, cit., 970-971; E. Balletti, *Indennità di mobilità*, cit., 67; D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 655.

¹⁷⁷ Tale funzionalità occupazionale non era idonea ad incidere sulla natura dell'indennità di mobilità che, in quanto assimilabile sostanzialmente ad un trattamento di disoccupazione, è sempre stata ricondotta al novero delle prestazioni previdenziali; così F. Liso, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223/1991*, cit., 51; M. Magnani, *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, cit., 701; R. Pessi, *Commento all'art. 4*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, cit., 912; M. Cinelli, *Un nuovo trattamento «privilegiato» di disoccupazione: l'indennità di mobilità*, in *GC*, 1991, II cc. 4769 ss. In giurisprudenza cfr. Cass, 7 luglio 2003, n. 10655, in *OGI*, 2003, I, 744; Cass., 9 agosto 2003, n. 12050, *ivi*, 764; Cass., Sez. Un., 6 dicembre 2002, n. 17389, *ivi*, 731, co nota di M. Delle Cave, *Le sezioni unite intervengono sull'applicabilità del termine di decadenza dell'indennità di mobilità; contra Trib. Civitavecchia, 5 maggio 1998, in GM*, 1999, 1008, con nota di L. Ferluga, *Tardiva presentazione della domanda e decadenza dal diritto all'indennità di mobilità*.

dei lavoratori eccedentari presso altre aziende, piuttosto che per alimentarne assistenzialmente la permanenza improduttiva in azienda¹⁷⁸.

Essa, inoltre, era chiamata a compensare la funzione in precedenza svolta dall'assegno previsto dalla l. n. 1115/1968 in favore dei lavoratori più anziani da accompagnare alla pensione. In realtà quest'ultima funzione fu esplicitamente affidata ad una misura che, almeno nell'intenzione originaria, avrebbe dovuto essere transitoria, la c.d. mobilità lunga¹⁷⁹. Per i lavoratori prossimi alla pensione di vecchiaia o di anzianità delle aree del mezzogiorno o di quelle caratterizzate da un alto tasso di disoccupazione, fu previsto l'allungamento del trattamento di mobilità, a carico della finanza pubblica, sino al pensionamento¹⁸⁰. Anche in questo caso permaneva comunque l'idea che tali lavoratori fossero ancora, seppur formalmente, sul mercato del lavoro e in cerca di nuova occupazione e, quindi, coinvolti nel sistema delle misure di politica attiva¹⁸¹.

Sempre nell'ambito degli strumenti di accompagnamento alla pensione in funzione occupazionale, venne elaborato un istituto (o meglio una combinazione di istituti) che risolvesse il problema delle eccedenze in via concordata sul piano sindacale. Le imprese a lungo beneficiarie della CIGS (almeno ventiquattro mesi) furono ammesse a stipulare contratti collettivi aziendali di gestione delle riduzioni del personale aventi ad oggetto la trasformazione da tempo pieno a tempo parziale dei rapporti di lavoro dei prestatori prossimi alla pensione; in loro favore sarebbe stata liquidata anticipatamente la quota di pensione equivalente alla retribuzione persa a seguito della riduzione d'orario¹⁸².

Sotto altro aspetto, la l. n. 223 intervenne sulla disciplina della CIGS - anzi potrebbe dirsi soprattutto sulla disciplina della CIGS - muovendosi nella logica della gestione delle eccedenze di personale, più che delle

¹⁷⁸ Così F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 112.

¹⁷⁹ Art. 7, cc. 6 e 7, l. n. 223/1991, poi modificati e integrati da: 6, cc. 10 e 10-bis, l. n. 236/1993; art. 4, c. 26, l. n. d.l. n. 510/1996.

¹⁸⁰ F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 114, riconduce la *ratio* di tale previsione all'intento di favorire, nelle aree a più forte tensione occupazionale, lo svuotamento delle sacche esistenti di lavoratori destinatari da lungo tempo della CIG (v. Gepi, Insar, etc.).

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² V. art. 19, l. n. 223/1991, che ha riproposto il modello di uso congiunto del contratto a tempo parziale con anticipazione della pensione già previsto dalla l. n. 836/1982, con la differenza a che se in quest'ultimo caso la finalità era di incentivare la stipula dei contratti di solidarietà espansivi, nella legge del 1991 la funzione era di gestire le situazioni di eccedenza del personale; in seguito, tale misura fu estesa ad altri soggetti non coperti da CIG quali: i lavoratori delle miniere ex art. 2-bis l. n. 460/1992; il personale marittimo, i dipendenti dell'Eni e quelli dei partiti politici ad opera rispettivamente degli artt.6 , c. 17, 9-ter, 9-quater, d.l. n. 198/1993, conv. in l. n. 236/1993.

contrazioni temporanee¹⁸³. L'obiettivo perseguito da tale provvedimento fu, in particolare, di porre un freno alla prassi consolidata di consentire un uso *sine die* dell'integrazione e ciò, sia mediante la fissazione di limiti interni, cioè limiti temporali di fruizione dell'istituto per ciascuna causale e per le relative proroghe¹⁸⁴, sia attraverso la determinazione di limiti esterni all'intervento, che cioè prescindessero dalla specifica casuale (salvo motivate eccezioni).

Tale intervento di riduzione della durata mirava a riportare la CIGS alla sua originaria funzione di strumento a sostegno del reddito, così distinguendolo dalle misure di sostegno alla disoccupazione, affidate all'istituto della mobilità¹⁸⁵.

Un ulteriore aspetto cui la legge del 1991 mise mano, sempre al fine di combattere l'uso distorto della CIGS, fu l'ampliamento dei soggetti beneficiari del trattamento CIGO, esteso anche ad impiegati e quadri¹⁸⁶, in tutti i settori ammessi¹⁸⁷.

Ancora, a riprova dell'intento di mitigare le alterazioni nell'utilizzo della CIGS, furono poste due disposizioni in tema di mobilità (art. 4, cc. 1 e 13, l. n. 223/1991), che stabilirono rispettivamente, la facoltà per le imprese ammesse al trattamento CIGS di avviare la procedura di licenziamento collettivo ove ritenessero di non essere in grado di garantire il reimpiego a tutti i lavoratori sospesi e di non poter ricorrere a misure alternative, e la apparentemente antitetica possibilità per i lavoratori, al termine del periodo di godimento del trattamento di integrazione salariale, di rientrare in azienda. Dalla lettura combinata delle due norme si evince che, mentre il datore di lavoro poteva espellere la forza lavoro in eccesso nel corso dell'integrazione, altrettanto non poteva fare al momento della sua cessazione, giacché l'esaurimento del trattamento fungeva da prova

¹⁸³ D. Garofalo, *La cassa integrazione guadagni*, cit., 2052; F. Liso, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, cit., 9.

¹⁸⁴ R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2006, 450, parla al proposito di applicazione «patologica» imposta dalle pressioni sociali.

¹⁸⁵ Così R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 451 e adesivamente D. Garofalo, *La cassa integrazione guadagni*, cit., 2054.

¹⁸⁶ V. art. 14, c. 2, l. n. 223/1991, che ha portato all'abrogazione dell'art. 6, r.d.l. 1825/1924 su cui v. E. Ghera, *Diritto del lavoro*, cit., 100-101, il cui effetto era stato di non consentire l'intervento CIGO per tali categorie di lavoratori, ma non anche quello CIGS, in cui, anzi, era stato previsto dall'art. 1, c. 4, l. n. 464/1972 ed era stato spesso proprio utilizzato in quei casi che avrebbe dovuto farsi ricorso alla CIGO per sospendere gli impiegati senza accollarsi il costo delle loro retribuzioni; sul punto v. D. Garofalo, *La cassa integrazione guadagni*, cit., 2055.

¹⁸⁷ F. Liso, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223/1991*, cit., 6-7, evidenziava proprio come tale estensione avesse l'effetto di creare un maggiore equilibrio nell'utilizzo della CIGS; ma v. anche G. Ferraro, *Le integrazioni salariali*, in G. Ferraro, F. Mazziotti e F. Santoni (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, cit., 16.

della possibilità di reimpiego dei lavoratori sospesi (ovviamente “in astratto”)¹⁸⁸.

Se è vero che il legislatore del 1991 si concentrò sulle disposizioni tese ad evitare un uso distorto della CIGS, altrettanto fece per evitarne a priori il suo non utilizzo¹⁸⁹ e similmente si orientarono anche i provvedimenti “correttivi” della l. n. 223, emanati in seguito¹⁹⁰.

Alcune norme scoraggiarono il non uso della CIGS¹⁹¹ mediante l'imposizione di maggiori costi in capo alle imprese¹⁹² che decidessero di licenziare pur potendo ricorrere o prorogare l'uso dell'integrazione straordinaria¹⁹³. Altrettanto fece la previsione di requisiti molto più

¹⁸⁸ Così D. Garofalo, *La cassa integrazione guadagni*, cit., 2056.

¹⁸⁹ *Ibidem*; contra G. Ferraro, *Crisi aziendale e mobilità*, in ID., *Autonomia e poteri nel diritto del lavoro*, Padova, 1992, 348-350 e 352-353, parlò al proposito di «licenziamenti temporaneamente impossibili» ritenendo che sussistessero disincentivi uguali e contrari al ricorso alla CIGS tali da indurre il datore a preferire la via del licenziamento collettivo.

¹⁹⁰ Tale giudizio fu espresso in merito alla l. n. 236/1993 da M. Miscione, *Cassa integrazione guadagni e mobilità*, in M. Miscione, C. Zoli, *Crisi aziendale e legge n. 236/1993*, in *DPL*, 1993, 44, III ss.

¹⁹¹ Ad esse può aggiungersi la delibera del CIPI del 25 marzo 1992, n. 460, recante i criteri per l'individuazione dei casi di crisi aziendale ai sensi della l. n. 223/1991, che ammise il ricorso alla CIGS proprio per evitare o ridurre il ricorso alla mobilità; sul punto cfr. M. Miscione, *Un'incerta legislazione d'urgenza per rendere meno «facili» i licenziamenti*, in F. Carinci (a cura di), *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, Milano, 1993, 223 ss.

¹⁹² V. art. 5, c. 6, l. n. 223/1991 che stabilì, in caso di licenziamento dopo la fruizione di 12 mesi di integrazione, un aumento del contributo addizionale («la somma che l'impresa è tenuta a versare ... è aumentata di cinque punti percentuali per ogni periodo di trenta giorni intercorrente tra l'inizio del tredicesimo mese e la data di completamento del programma») e l'esclusione del rimborso, da parte dell'INPS, del TFR maturato dai lavoratori espulsi durante la fruizione della CIGS; cfr. U. Carabelli, *I licenziamenti per riduzione di personale in Italia*, in Aa.Vv., *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa*, Bari, 2001, 111 ss.; v. anche art. 24, c. 3, l. n. 223/1991 come sostituito dall'art. 8, c. 1, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993, che elevò l'importo del contributo addizionale, da 6 a 9 mensilità, su cui v. C. Zoli, *Licenziamenti collettivi e strumenti alternativi*, in M. Miscione, C. Zoli, *Crisi aziendale e legge n. 236/1993*, cit., 15.

¹⁹³ Così v. D. Garofalo, *La cassa integrazione guadagni*, cit., 2058; G. Ferraro, *Le integrazioni salariali*, cit., 3 ss., 7-9; M. Magnani, *Commento all'art. 1*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, cit., 890; ID., *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, cit., 695-696.

favorevoli di accesso, nonché di durata del beneficio, per la CIGS¹⁹⁴ piuttosto che per l'indennità di mobilità¹⁹⁵.

Nell'ottica di un contenimento del ricorso ai trattamenti straordinari, la l. n. 223/1991 pose anche le condizioni per favorire un maggiore utilizzo del contratto di solidarietà¹⁹⁶ (d'ora in poi, per brevità, CdS). Tra le tecniche per incentivarne l'impiego vi furono: la possibilità di sfiorare il tetto massimo di durata del trattamento straordinario nel caso in cui le parti fossero addivenute alla stipula di un CdS¹⁹⁷, l'inoperatività della disciplina sull'importo massimo dell'ammontare del trattamento di integrazione salariale concesso in caso di CdS e l'esclusione della riduzione del trattamento a seguito di eventuali successivi aumenti retributivi intervenuti in sede di contrattazione aziendale¹⁹⁸.

Proseguendo in tale direzione, fu congegnato un sistema di incentivazione all'uso del CdS particolarmente incisivo, basato sull'attribuzione di convenienze tanto ai datori di lavoro (maggiore flessibilità organizzativa, riduzione degli oneri contributivi, agevolazioni ed incentivi economici), che ai lavoratori (innalzamento della misura dei trattamenti di integrazione salariale, accesso più agevole alla trasformazione in tempo parziale con pensionamento anticipato)¹⁹⁹. Nonostante la disciplina in tal modo introdotta sia stata poco praticata, soprattutto a causa dell'incapacità dell'apparato amministrativo di farvi fronte operativamente, e sia stata poco dopo significativamente ridimensionata²⁰⁰, il suo pregio fu di aver cominciato a considerare il CdS come uno strumento suscettibile di applicazione generalizzata e non di ultima istanza. In altre parole, lo scopo perseguito fu di ricondurre il CdS alla sua *ratio* originaria di agevolazione del passaggio ad una nuova

¹⁹⁴ Cfr. art.8, c. 3, l. n. 160/1988 che per l'accesso alla CIGS richiedeva novanta giornate, non di effettiva prestazione, ma di anzianità presso l'azienda, su cui v. Cass., 18 agosto 2004, n. 16173, in *MGC*, 2004, 7-8.

¹⁹⁵ Cfr. art. 16, c. 1, l. n. 223/1991 che attribuì il diritto alla indennità di mobilità, nel caso di licenziamento per riduzione di personale senza preventivo ricorso alla CIGS, ai lavoratori che potessero far valere un'anzianità aziendale di almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato, ivi compresi i periodi di sospensione del lavoro derivanti da ferie, festività e infortuni e, dopo Corte cost., 12 settembre 1995, n. 432, anche di astensione obbligatoria per maternità.

¹⁹⁶ V. per la disciplina originaria dei CdS art. 1, l. n. 863/1984; art. 7, l. n. 48/1988; art. 8, l. n. 160/1988.

¹⁹⁷ V. art. 1, c. 9, l.n. 223/1991.

¹⁹⁸ V. art. 13, c. 1, l. n. 223/1991.

¹⁹⁹ V. art. 5, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993; F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 23, sosteneva che questa disposizione fosse «in piena sintonia con l'orientamento volto a sostenere, ad ogni costo l'adozione di politiche conservative della manodopera»; v. anche G. Santoro Passarelli, *Misure contro la disoccupazione e tutela del lavoro*, cit., 345.

²⁰⁰ V. artt. 4, 6 e 9, d.l. n. 510/1996, conv. in l. n. 608/1996; si è trattato, in realtà di una sorta di "operazione truffa" perché gli incentivi prima promessi, furono poi di fatto negati mediante tali norme di pseudo interpretazione autentica.

situazione organizzativa che potesse risolvere in via definitiva il problema dell'eccedenza strutturale di personale, distinguendosi così dalla CIGS che, invece, mirava ad accompagnare senza strappi fasi transitorie che avrebbero portato a nuovi equilibri²⁰¹.

Come più sopra brevemente accennato, già poco tempo dopo la sua approvazione, avvenuta in coincidenza con una forte ripresa delle difficoltà del sistema economico²⁰², la l. n. 223/1991 fu seguita da numerosi interventi normativi che ne hanno profondamente mutato la fisionomia originaria, non intaccandone le finalità di fondo, quanto piuttosto "disattivandole"²⁰³. Nel Paese, infatti, si ripresentarono condizioni emergenziali²⁰⁴ che condussero ad una serrata reiterazione di trattamenti particolaristici a beneficio di particolari gruppi e categorie, in funzione servente rispetto alla composizione di situazioni concrete di conflitto derivanti da eccedenze di personale, realizzatesi, vieppiù, in un contesto di scarsità delle risorse finanziarie che non consentì provvedimenti ad ampio spettro²⁰⁵.

Tale "disattivazione" non si produsse per compensare l'ineffettività degli strumenti approntati, quanto piuttosto per evitare la concreta applicazione della nuova legge che, diversamente dal passato, aveva cominciato a considerare i licenziamenti come un fattore fisiologico

²⁰¹ Così F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 26-28.

²⁰² D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Padova, 1995, 154 sottolineava che «l'assunto di base sembra essere quello che il mercato del lavoro è ancora bloccato e che la crisi economico-produttiva, pur in via di superamento, non consente ancora quel riassorbimento spontaneo che era nelle aspettative durante l'elaborazione della l. n. 223/1991»; analogamente G. Ferraro, *Il sostegno all'occupazione nel recente d.l. n. 57/1993*, in *NGL*, 1994, 4.; D. Garofalo, *La legislazione nel 1993-1994*, in *DRI*, 1995, 116 ss.

²⁰³ F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 1 ss.; ID. *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 115.

²⁰⁴ Esplicativi gli articoli, per lo più a firma di sindacalisti, apparsi su *Il Sole - 24 Ore* a pochi mesi dall'adozione della l. n. 223/1991; v. T. Treu, *La crisi ha «spiazzato» la riforma*, in *Il Sole - 24 Ore*, 6 marzo 1992, 13; P. Larizza, *Tre problemi per una riforma*, *ivi*, 19 marzo 1992, 17; F. Bertinotti, *Piccole imprese, grandi dimenticate*, *ivi*, 21 marzo 1992, 18; R. Morese, *Adesso alla riforma serve una regia*, *ivi*, 26 marzo 1992, 17; F. Mortillaro, *Con la 223 si è voluto resuscitare il mito della piena occupazione*, *ivi*, 2 aprile 1992, 14; G. Zangari, *Un «percorso di guerra» per chi riduce l'organico*, *ivi*, 16 aprile 1992, 18; F. Marini, *Il ministero punta sulla preselezione*, *ivi*, 21 aprile 1992, 12.

²⁰⁵ Cfr. F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 4, ss.; M. Miscione, *Mercato e lavoro: la legislazione del 1994*, in *DPL*, 1994, IV.F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 4, nt. 7. D. Garofalo, *La legislazione nel 1993-1994*, cit., 116; U. Carabelli, *I licenziamenti per riduzione di personale*, cit., 215; D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, cit., 159; G. Santoro Passarelli, *Misure contro la disoccupazione e tutela del lavoratore*, in *DL*, 1995, 343.

allorché non fosse stato possibile trovare strade alternative²⁰⁶. «*Si può dire che la legge 223 del 1991 rimane come buon esempio di legislazione, ma cattivo esempio d'applicazione*»²⁰⁷.

Riprendendo una distinzione autorevolmente avanzata²⁰⁸, le innovazioni intervenute dopo il 1991 possono essere riassuntivamente distinte in tre gruppi, ciascuno dei quali definito dalla finalità perseguita: quelle miranti a gestire le eccedenze di personale in modo non traumatico; quelle tese a proteggere i lavoratori incidendo sull'esercizio del potere datoriale di ridurre il personale; quelle attinenti alla gestione dei lavoratori in mobilità.

Le norme del primo gruppo - di gran lunga quelle prevalenti - rifletterono l'intento politico di giungere a soluzioni alternative ai licenziamenti collettivi, evitando o procrastinando i provvedimenti espulsivi: esse determinarono, di fatto, un'espansione della CIG a discapito dei trattamenti di mobilità, in netta contraddizione con quanto prefigurato dalla l. n. 223/1991²⁰⁹. Ne costituì un esempio la proroga della CIGS oltre gli ordinari limiti di durata con corrispondente riduzione del trattamento di mobilità, che determinò la cannibalizzazione del primo istituto a favore del secondo²¹⁰.

Altre modifiche all'istituto della CIG intervennero per migliorarne l'efficienza protettiva. Tra le innovazioni di maggior rilievo vi fu la determinazione di un tetto al trattamento CIGS che, considerato in aggiunta a quello dell'eventuale CIGO, non poteva essere goduto per più di 36 mesi nell'arco di un quinquennio, individuato in un periodo fisso a differenza che nel passato, ove era considerato mobile²¹¹. Fu, poi, sdoppiato il tetto massimo dell'integrazione salariale per operai e impiegati, favorendone un innalzamento soprattutto per venire incontro a questi ultimi²¹². Furono, inoltre, concesse, seppur transitoriamente, misure

²⁰⁶ Così F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 5.

²⁰⁷ M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., 10.

²⁰⁸ F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 11 ss.

²⁰⁹ In tal senso intervenne soprattutto la lunga sequenza di proroghe ai trattamenti di integrazione salariale in deroga alle soglie di durata massima fissate dalla l. 223, tra cui si ricordano: art. 8, c. 5, art. 7, c. 5, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993; art. 1, c. 2, l. n. 156/1994; l. n. 56/1994; in particolare l'art. 5, c. 8, d.l. n. 299/1994, conv., in l. n. 451/1994 e l'art. 4, c. 21, d.l. n. 510/1995, conv. in l. n. 608/1996, prevedero una nuova "causale" di proroga del trattamento in deroga connessa nell'attesa che fossero attuate politiche di reindustrializzazione sancite da accordi o intese di programma o patti territoriali.

²¹⁰ V. art. 1, d.l. n. 478/1994, conv. in l. n. 56/1994 e ancor prima art. 6, c. 9, 148/1993, conv. in l. n. 236/1993; giudicarono criticamente tale istituto F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 12 ss.; M. Magnani, *Commento all'art. 1*, cit., 897; contrariamente lo valutò con favore M. Miscione, *Mercato e lavoro: la legislazione del 1994*, cit., IV, nt. 7.

²¹¹ V. art. 4, c. 35, d.l. n. 510/1996, conv. in l. n. 608/1996 che ha fornito un'interpretazione autentica alla norma di cui all'art. 1, c. 9, l. n. 223/1991.

²¹² V. art. 1, c. 5, d.l. n. 229/1994, conv. in l. n. 451/1995.

volte ad incentivare il ricorso alla CIGO da parte delle imprese più piccole, con l'elevazione del periodo massimo di fruizione per le quelle che occupassero sino a 50 dipendenti²¹³ e con la previsione di un criterio di computo del medesimo periodo che non tenesse conto delle sole settimane effettivamente fruite, ma anche del numero dei lavoratori sospesi rispetto al totale del personale impiegato nell'unità produttiva interessata²¹⁴.

Ancora, si assistette ad un alleggerimento dei requisiti di prorogabilità e ad una accelerazione dei tempi di concessione della CIGS. Sul primo versante, alle situazioni di «*particolare complessità*» dei programmi di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale necessarie per la concessione delle proroghe fu aggiunto alternativamente quello della «*rilevanza delle conseguenze occupazionali che detti programmi comportano con riferimento alle dimensioni dell'impresa ed alla sua articolazione sul territorio*»²¹⁵. Sul secondo fronte, furono fissati per la p.a. termini di concessione dei trattamenti al fine di evitare che il protrarsi di situazioni di incertezza nell'erogazione della CIGS e di sfasature tra quest'ultima e l'attuazione dei programmi si traducessero in incentivi all'immediata di riduzione del personale²¹⁶.

Riprese poi, come già in passato, un incessante e progressivo ampliamento del campo di applicazione della CIGS, e di conseguenza del trattamento di mobilità, sia per includervi aree di crisi occupazionale di nuova emersione²¹⁷, che settori contigui a quelli già coperti²¹⁸.

Tra le misure volte a gestire senza traumi le eccedenze furono poi previste ipotesi di passaggio diretto dei lavoratori sospesi con diritto alla CIGS e con scarse probabilità di rientro in azienda ad altri impieghi. Furono introdotti incentivi alle assunzioni di tali lavoratori mediante la

²¹³ V. art. 6, c. 7, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993 e art. 5, c. 2, d.l. n. 299/1994, conv. in l. n. 451/1994 che innalzarono la soglia a 24 mesi anche consecutivi in triennio, anziché 12 in un biennio.

²¹⁴ V. art. 5, c. 1, d.l. n. 229/1994, conv. in l. n. 451/1995, secondo cui all'impresa venivano imputate non le settimane di calendario in cui avevano beneficiato del trattamento, ma soltanto le settimane i cui la riduzione di orario fosse stata almeno pari al 10% dell'orario settimanale relativo ai lavoratori occupati nell'unità produttiva, con un conteggio cumulativo delle riduzioni di orario inferiori.

²¹⁵ V. art. 1, c. 4, d.l. n. 229/1994, conv. in l. n. 451/1995; secondo F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 19, tale norma comportò una contaminazione tra le causali delle esigenze tecniche dell'azienda e della crisi aziendale, allentando il rigore proprio della l. n. 223/1991.

²¹⁶ V. art. 1, c. 3, d.l. n. 229/1994, conv. in l. n. 451/1995 e successivamente anche l'art. 4, c. 13, d.l. n. 510/1996, conv. in l. n. 608/1996.

²¹⁷ Nel senso di estendere la protezione anche a nuovi settori v., ad esempio, art. 4, c. 15, d. l. n. 510/1996, conv. in l. n. 608/1996 e l. n. 293/1993; in tema v. S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., 114 ss.; D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, cit., 95 ss.; G. Ferraro, *Il sostegno all'occupazione nel recente d.l. n. 57/1993*, cit., nt 6.

²¹⁸ Cfr. ad es. art. 7, c. 7, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993; art. 2, c. 22, l. n. 549/1995; art. 1, c. 7, d.l. n. 229/1994, conv. in l. n. 451/1995.

riduzioni del carico contributivo in capo ai datori di lavoro che li avessero impiegati²¹⁹, la riserva in loro favore di posti negli avviamenti al pubblico impiego²²⁰, il loro passaggio *una tantum* alla pubblica amministrazione²²¹, la concessione del trattamento di integrazione salariale in un'unica soluzione al fine di intraprendere nuove attività imprenditoriali²²².

Tali misure, nel loro complesso, misero ancora una volta in luce la tendenza del legislatore a considerare il trattamento di integrazione salariale alla stregua di un equivalente funzionale del trattamento di disoccupazione, tradendone così la funzione originaria di ammortizzatore economico delle crisi aziendali transitorie e quindi di strumento di gestione delle eccedenze di personale momentanee²²³.

Ancora, per evitare i licenziamenti collettivi, fu consentito all'autonomia collettiva (mediante la stipulazione di appositi accordi) di regolare ipotesi di comando o distacco di uno o più lavoratori per una durata temporanea, sì da poter "parcheggiare" all'esterno dell'azienda i lavoratori non più impiegabili al suo interno²²⁴.

Nel secondo dei cennati raggruppamenti di norme che contribuirono a "disattivare" l'originario impianto della l. n. 223, con misure in grado di incidere sull'esercizio del potere datoriale di riduzione del personale al fine di disincentivarlo e di proteggere, conseguentemente, i lavoratori, una delle più incisive fu rappresentata dall'alleggerimento dei costi per le imprese che mantenessero alla proprie dipendenze il personale eccedentario collocandolo in CIG²²⁵.

Nella stessa direzione si collocò anche la previsione di un aumento dei costi di licenziamento a carico dell'impresa che avesse dato inizio alla procedura di riduzione del personale di cui all'art. 24, cioè senza aver prima fatto ricorso alla CIG, ad eccezione dei casi in cui vi fosse stato un accordo con le parti sociali²²⁶.

²¹⁹ V. art. 4, c. 3, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993.

²²⁰ V. art. 16, l. n. 56/1987; art. 1, c. 7, l. n. 407/1991; art. 5, cc. 7 e 8, l. n. 412/1991; art. 4, c. 18, d.l. n. 510/1996, conv. in l. n. 608/1996.

²²¹ V. ad es. art. 1, l. n. 460/1992

²²² V. l. n. 489/1994.

²²³ F. Liso, *op. ult. cit.*, 29.

²²⁴ V. art. 8, c. 3, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993; sul tema cfr. F. Santoni, *Crisi dell'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in *RIDL*, 1996, I, 84 ss.; G. Meliadori, *Gruppi di imprese, società collegate, comando e/o distacco*, in Aa. Vv., *Lavoro decentrato, interessi del lavoratore, organizzazione delle imprese*, Bari, 1996, 188 ss.; M. Esposito, *Distacco e prestazione di lavoro a favore del terzo*, in *DLRI*, 1996, 199 ss.; R. del Punta, *Appalto di manodopera e subordinazione*, in *DLRI*, 1995, 646 ss.; M. Napoli, *Le nuove disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e mobilità*, in *RGL*, 1994, I, 185 ss.

²²⁵ Tale possibilità fu offerta persino a procedura di mobilità già avviata, v. art. 1, d.l. n. 56/1994.

²²⁶ V. art. 8, c. 1, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993; su cui cfr. U. Carabelli, *I licenziamenti per riduzione di personale*, cit., 253; propendeva per una vera e

L'ultimo gruppo ebbe ad oggetto le politiche di gestione dei lavoratori in mobilità. Nonostante la loro importanza, tali misure furono inferiori per quantità rispetto a quelle degli altri due gruppi, generando così un effetto di sbilanciamento tra la scarsa effettività del trattamento di mobilità e il massiccio utilizzo dei trattamenti integrativi del reddito in costanza di rapporto, a tutto svantaggio delle politiche attive di ricollocazione²²⁷.

Su quest'ultimo gruppo di interventi, tesi a garantire l'uscita dal circuito della mobilità e la reimmissione dei lavoratori beneficiari nel mercato del lavoro, ha, difatti, sempre pesato l'inefficienza delle strutture proposte a stimolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Anche per ovviare a tale problema, oltre che per attingere a risorse nuove, il legislatore, a partire dagli anni '90, cominciò ad incentivare forme di intervento da parte di soggetti esterni alle amministrazioni che agissero in maniera integrata con le stesse²²⁸.

Inoltre, la l. n. 223/1991 creò un sistema di incentivi alla ricollocazione dei lavoratori in mobilità attraverso una riduzione dei costi connessi ai licenziamenti per quei datori di lavoro che avessero procurato agli ex dipendenti offerte di lavoro a tempo indeterminato²²⁹ ed una concessione di benefici contributivi per quelle imprese che li avessero assunti²³⁰. Nel tempo, l'iscrizione alle liste di mobilità fu aperta praticamente a tutti i lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo, anche se dipendenti da aziende con meno di 16 prestatori²³¹, proprio al fine di estendere i meccanismi incentivanti e i benefici connessi all'iscrizione nella lista, anche sul versante del collocamento²³². Questa tendenza espansiva, se da un lato, fu espressione dell'esigenza di improntare ad una logica universalistica il sistema degli ammortizzatori sociali, dall'altro, evidenziò il forte dislivello che la l. n. 223/1991 aveva prodotto tra le diverse categorie di lavoratori, quelli beneficiari del trattamento di mobilità e dei

propria pregiudizialità del ricorso alla CIGS rispetto al licenziamento per riduzione di personale G. Ferraro, *Crisi aziendale e mobilità*, in *RGL*, 1992, I, 53.

²²⁷ Cfr. ancora F. Liso, *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, cit., 47 ss.

²²⁸ V. ad esempio art. 1, c. 6, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993, che ha previsto la possibilità per il Ministero del lavoro di siglare convenzioni con soggetti pubblici e privati al fine di progettare modelli e strumenti di gestione attiva della mobilità.

²²⁹ V. art. 5, c. 5, l. n. 223/1991; su cui cfr. M. Cinelli, *La riforma del mercato del lavoro nella legge n. 223 del 1991 tra razionalizzazione e compromesso*, cit., 15; A. Andreoni, *Commento all'art. 5*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, cit., 942 ss.

²³⁰ V. art. 8, cc. 2 e 4, l. n. 223/1991; su cui v. A. Maresca, *Commento all'art. 8*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, cit., 983 ss.; M. Miscione, *Mercato e lavoro: la legislazione del 1994*, cit., IX; D. Gottardi, *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, cit. 164.

²³¹ V. art. 4, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993 che consentì anche a tali soggetti di fruire, seppur parzialmente, perché ad essi non era corrisposta l'indennità di mobilità, dei benefici di cui all'art. 8, c. 2, l. n. 223/1991.

²³² V. ad es. art. 25, c. 5, lett. b), l. n. 223/1991; art.4, c. 6, l. n. 236/1993.

benefici ad esso conseguenti e quelli beneficiari del solo trattamento ordinario di disoccupazione²³³.

E pur tuttavia, l'ampliamento suddetto, al pari delle norme sin qui elencate, contribuì a porre in discussione la struttura complessiva della l. n. 223, la quale, a pochi anni di distanza dalla sua adozione, risultava già indebolita, se non addirittura del tutto pregiudicata nella sua funzione.

5. Le proposte di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali

A seguito dell'adozione dei suddetti interventi normativi che hanno inciso, e finanche snaturato l'originario impianto della l. n. 223/1991²³⁴, furono avanzate numerose proposte di riforma²³⁵, formulate con l'intento di promuovere il riordino e la razionalizzare del sistema degli ammortizzatori sociali. La necessità di una tale riforma complessiva fu condivisa dai Governi e dagli interpreti che ne auspicarono l'attuazione sin dalla seconda metà degli anni '90²³⁶ sul presupposto che l'impianto regolativo allora vigente fosse irrazionale e squilibrato, e quindi iniquo,

²³³ Evidenzia tale criticità F. Liso, *L'unitas multiplex delle regole del mercato del lavoro*, in *LD*, 1992, 495 ss.; ID., *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, cit., 339 ss.

²³⁴ Così F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in Aa. Vv., *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, 597 ss.; ID., *Gli ammortizzatori sociali, Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, cit., 23-24 secondo cui, in particolare gli anni '90, «vanno ricordati come gli anni della disattivazione della riforma e della ricerca affannosa di nuove strade».

²³⁵ Per una panoramica sui progetti di riforma che si sono susseguiti dal 1997 al 2003 cfr. U. Carabelli, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *DLRI*, 2004, 1 ss.; R. Garofalo, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *DRI*, 2006, 3, 671 ss.; C. De Marco, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *RIDL*, 2009, 4, 555 ss.; S. Giubboni, *Struttura ed evoluzione del sistema previdenziale italiano: note di ricerca*, cit.

²³⁶ Per una ricostruzione delle proposte di riforma cfr. oltre a F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit.; M. Tiraboschi, *Il quadro degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in ID, *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004, 1105 ss.; D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *PAPP*, 2005, I, 35 ss.; ID., *L'iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, in *DRI*, 2006, 1087 ss.; ID., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *DRI*, 2008, 957 ss.; L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare – Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008; C. De Marco, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *RIDL*, 2009, I, 555 ss.; A. Di Stasi, *Gli ammortizzatori sociali tra "il cielo delle idee" e le più recenti novità legislative. Una introduzione*, in *RGL*, 2011, I, 339 ss.

sotto i plurimi profili dei requisiti di eleggibilità, della durata e dell'ammontare dei benefici²³⁷.

L'esigenza di una riforma fu formalizzata, *in primis*, nell'ambito della relazione della Commissione Onofri del 28 febbraio 1997, in senso alla quale fu ideato un impianto normativo improntato ad un razionale ed equo sistema universalistico di protezione dei lavoratori sia in caso di sospensione temporanea che di cessazione del rapporto di lavoro, fondato su tre livelli di intervento²³⁸.

Sul primo livello avrebbe dovuto attestarsi la tutela per i casi di sospensione temporanea del lavoro, mediante la previsione di un meccanismo analogo a quello della CIG, con tasso di copertura del 70% e connotato da una logica assicurativa, cioè con allocazione dei costi in capo alle categorie beneficiarie (datori di lavoro e lavoratori, con percentuali differenziate da ripartire sulla base di accordi) e con prestazione di durata limitata in un determinato arco di tempo (12-18 mesi nell'arco di 5 anni), correlata (entro certi limiti) alla contribuzione versata.

Il secondo livello, chiamato ad intervenire nelle ipotesi di perdita del posto di lavoro, avrebbe dovuto sostituire i trattamenti di disoccupazione sia ordinari che speciali, le integrazioni salariali straordinarie e l'indennità di mobilità, fondandosi anch'esso su una base assicurativa, eventualmente integrata dalla fiscalità generale. La prestazione, di ammontare decrescente (salvo i temperamenti derivanti da situazioni particolari quali i carichi familiari e l'età), avrebbe dovuto presentare un collegamento con l'ammontare dei contributi versati ed essere subordinata ad un forte nesso con le politiche attive offerte dagli uffici per l'impiego e con la disponibilità del lavoratore ad accettare congrue offerte di lavoro.

In terza ed ultima istanza, avrebbe dovuto collocarsi un intervento di carattere assistenziale, accessibile solo a seguito dell'esaurirsi delle precedenti prestazioni.

Da ultimo, la Commissione auspicava un trattamento puramente assistenziale quale il reddito minimo vitale da erogare in favore dei

²³⁷ In tal senso v. M. Novella, *Art. 46, 1° co., lett. a). Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile*, in L. Nogler, M. Marinelli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Milano, 2012, 440 ss.; G. Gentile, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in M. Cinelli, G. Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247*, Torino, 2008, 512 ss.; F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, cit., 15; S. Spattini, M. Tiraboschi, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *GL*, 2009, 18, 12; G. G. Balandi, *La tutela sociale nel mercato*, in *LD*, 2007, 612 ss.; R. Pessi, *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *RDSS*, 2010, 325 ss.

²³⁸ V. ancora F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., 981 ss.

soggetti in condizioni di particolare bisogno, legato alle più generali politiche assistenziali e mirato al reinserimento lavorativo²³⁹.

Stante l'inattuazione di tale schema riformatore sono state successivamente avanzate altre proposte, parimenti non portate a compiuta realizzazione, quali quella del 1999 contenuta in un'apposita delega al Governo (I delega)²⁴⁰ e quelle contenute nel Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001²⁴¹, nel Patto per l'Italia del 2002, nel d.d.l. AS n. 1674/2002²⁴² e nel d.d.l. AS 848-bis/2003 (II delega)²⁴³, mai approvati in Parlamento.

In luogo di una sistematica e completa riorganizzazione della materia si è, piuttosto, assistito ad una successione di provvedimenti che, sempre "in attesa della riforma organica"²⁴⁴, hanno sì consentito alcuni

²³⁹ Non può mancare di notarsi, seppur incidentalmente, come i contenuti della Riforma Onofri siano stati ripresi e rivitalizzati dai d.lgs. nn. 22 e 148 del 2015, su cui v. *infra*.

²⁴⁰ V. art. 45, c. 1, l. n. 144/1999, su cui v. F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., che ne diede un giudizio di eccessiva genericità; M. Miscione, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in *DPL*, 1999, 41, 2867 ss.; nello specifico, per la disoccupazione cfr. N. Paci, *L'indennità di disoccupazione: il punto della situazione*, in *LG*, 2001, 4, 326 ss.

²⁴¹ Ministero del Lavoro, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia (Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità)*, Roma, ottobre 2001; su cui v. M. Miscione, *La delega in materia di ammortizzatori sociali*, in F. Carnici, M. Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002, 49 ss.

²⁴² Sulle proposte avanzate nei primi anni del nuovo millennio cfr. i contributi contenuti in G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit.; in particolare P. G. Alleva, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, 3 ss.; E. Balletti, *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi*, 11 ss.; U. Carabelli, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, 39 ss.; A. Di Stasi, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, 57 ss.; N. Forlani, *Ammortizzatori sociali e flessibilità del lavoro: un equilibrio necessario*, 99 ss.; F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in 115 ss.

²⁴³ Su cui cfr. F. Liso, C. Lagala, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. 848-bis)*, in *RDSS*, 2003, 675 ss.

²⁴⁴ Tale formula è stata ritualmente inserita in ogni previsione normativa di natura derogatoria all'impianto originario della l. n. 223/1991 a partire dall'art. 2, c. 28, l. n. 662/1996, tanto che E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione al XVII Congresso nazionale Aidlass, *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Pisa, 7-9 giugno 2012, dattiloscritto, 15, rievocava al proposito le grida di manzoniana memoria.

aggiustamenti del sistema, ma hanno anche alimentato quello, parallelo e non minore per ampiezza e rilevanza, dei c.d. ammortizzatori in deroga²⁴⁵.

Sul versante dei trattamenti di disoccupazione, si è assistito ad un'evoluzione lenta e graduale²⁴⁶, a tratti caotica in quanto adottata per lo più per far fronte ad emergenze contingenti e incapace di rispondere ad una logica di sistema²⁴⁷.

Così, accanto alle previsioni che nel corso degli anni '90 elevarono la misura dell'indennità ordinaria²⁴⁸, altre, successive, hanno inciso sull'ambito soggettivo di applicazione dei trattamenti sia ordinario che a requisiti ridotti. In tale ultimo senso si orientò la disposizione che esclude il diritto al trattamento di disoccupazione in caso di dimissioni²⁴⁹ in tal modo dilatando il requisito della involontarietà della disoccupazione sino a includervi, oltre alla disponibilità del lavoratore ad offrire la propria prestazione sul mercato del lavoro²⁵⁰, anche le ragioni che ne avevano determinato lo stato di disoccupazione²⁵¹.

All'opposto, un altro intervento attribuì il diritto al trattamento di disoccupazione anche nel caso di sospensione dell'attività lavorativa «in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato» nei settori non

²⁴⁵ Tale espressione fu utilizzata per la prima volta da F. Liso, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *LI*, 1992, suppl. n. 12, 10, con riferimento al superamento del c.d. tetto cumulativo previsto dall'art. 1, c. 9, l. n. 223/1991; con questa espressione per D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Milano, 2010, 3, si intende un «apparato strumentale di tutele, non solo passive, che si differenzia dal sistema ordinario qualitativamente e quantitativamente».

²⁴⁶ Così F. Liso, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, 1, 1 ss., che ne riconduce il motivo principalmente a ragioni di sostenibilità finanziaria.

²⁴⁷ Così F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit.; v. anche P. Bozzao, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Torino, 2005, 99, che parla di «misure ancora sporadiche ed incerte, non riconducibili ad un complessivo disegno riformatore di tutela della discontinuità lavorativa».

²⁴⁸ La percentuale di commisurazione dell'importo del trattamento alla retribuzione è stata dapprima portata al 15% (art. 1 d.l. n. 188/1991, conv. in l. n. 169/1991), poi al 25% (art. 6, c. 17-ter, l. n. 236/1993) al 27% e al 30% (art. 3, c. 1, d.l. n. 299/1994, conv. in l. n. 451/1994) e al 40% (art. 78, l. n. 388/2000).

²⁴⁹ V. art. 34, c. 5, l. n. 448/1998.

²⁵⁰ Comprovata dall'iscrizione nella prima lista del collocamento e, dopo la soppressione delle liste, dalla dichiarazione di immediata disponibilità ai sensi del d.lgs. n. 181/2000.

²⁵¹ Sul punto v. F. Liso, op. ult. cit. secondo cui la disposizione, che pur poteva apparire coerente con la matrice assicurativa dell'istituto, ha finito per incidere sugli spazi di libertà del lavoratore, penalizzandolo ove avesse voluto sciogliere il vincolo contrattuale per cercare un'altra occupazione più confacente alle proprie aspirazioni.

rientranti nel campo di applicazione della CIG²⁵². Un’analoga disciplina fu istituita per il settore artigiano, ove fu prevista la corresponsione del trattamento con requisiti ridotti «*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*»²⁵³.

Sempre nell’ottica di una maggiore inclusività del sistema, i trattamenti furono estesi a favore di alcune categorie di soggetti che ne erano esclusi quali i lavoratori soci delle cooperative di lavoro²⁵⁴ e i lavoratori dipendenti da aziende che garantivano la stabilità dell’impiego²⁵⁵.

Quanto alla disciplina della CIG, tra gli interventi più significativi, deve essere ricordata la nascita degli ammortizzatori «*in deroga alle leggi*»²⁵⁶ e cioè la possibilità mediante semplice decreto ministeriale (del Ministro del Lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) di disporre proroghe in deroga di trattamenti di «*sussidiazione salariale*» già previsti da disposizioni di legge, sussidiazioni del reddito in deroga alle disposizioni vigenti in materia di ammortizzatori sociali per la gestione di crisi occupazionali ovvero del reimpiego dei lavoratori in esse coinvolti, sussidiazioni del reddito con particolare riferimento ai settori non rientranti nel campo di applicazione degli interventi CIGO, in relazione a riduzioni, sospensioni e cessazioni di attività lavorativa connesse alla crisi derivante dalla c.d. “mucca pazza”, con riconoscimento dei periodi di contribuzione figurativa²⁵⁷.

²⁵² V. art. 13, c. 7, d.l. n. 35/2005, conv. in l. n. 80/2005, non applicabile ex c. 9 «*ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale, nonché nei casi di contratti di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale*».

²⁵³ V. art. 13, c. 8, d.l. n. 35/2005, conv. in l. n. 80/2005, che ha attribuito una misura aggiuntiva rispetto a quella già disposta dalla contrattazione collettiva del settore artigiano sul finire degli anni '80, allorquando non godendo quel settore della cassa integrazione, era stato costruito un equivalente funzionale della stessa, fondato sulla combinazione del trattamento di disoccupazione con una somma erogata dall’ente bilaterale, su cui v. *amplius* D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, cit. e ID., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l’ipotesi “neocostituzionalista”*, cit.

²⁵⁴ V. art. 24, c. 2, l. n. 196/1997.

²⁵⁵ V. art. 20, c. 4, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008.

²⁵⁶ Così M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l’occupabilità*, in *Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro* sul tema “*Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*”, Venezia, 25-26 maggio 2007, Milano, 2008 135 ss.; ma in proposito cfr. D. Garofalo, *La cassa integrazione guadagni*, cit., 2049-2050 e 2228 ss.; F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., 11 ss.

²⁵⁷ V. art. 2, d.l. n. 158/2001, conv. in l. n. 248/2001.

Tali ammortizzatori in deroga furono confermati ed ampliati con la legge finanziaria per il 2002²⁵⁸ e da allora sono stati sempre riproposti da ogni legge finanziaria (almeno sino al 2007, per il periodo successivo v. *infra*)²⁵⁹.

Il sistema delle deroghe, rimasto sostanzialmente invariato dal 2001 in poi, consentiva al potere amministrativo di erogare, attingendo alle risorse della fiscalità generale trattamenti di sostegno al reddito nelle situazioni da esso ritenute meritevoli di protezione. L'esercizio di tale potere era affidato al Ministro del Lavoro che, di concerto con il Ministro dell'economia, poteva concedere «*in deroga alla vigente normativa*» - e quindi con facoltà di discostarsi da qualunque disposizione di legge relativa sia all'ambito di applicazione che alla durata - i trattamenti di CIGS, di mobilità e di disoccupazione speciale per l'edilizia, anche senza soluzione di continuità, sulla base di meri accordi, da assumere in sede governativa, ma con la necessaria partecipazione sindacale, che predisponessero programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali ovvero al reimpiego di lavoratori interessati²⁶⁰.

In attuazione di questo generale potere di deroga alla legge, i decreti interministeriali hanno così, ad esempio, riportato in vita la norma, abrogata²⁶¹, che consentiva l'utilizzo degli ammortizzatori per interi settori o località, estendendoli ad imprese che *ex lege* ne erano escluse, selezionate, appunto, in ragione del settore o della località di appartenenza²⁶². Sempre in deroga, è stata "riattivata" la c.d. mobilità lunga²⁶³.

²⁵⁸ V. Art. 52, c. 46, l. n. 448/2001.

²⁵⁹ V. art. 41, c. 11, l. n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003); art. 3, c. 137, l. n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004); art. 1, c. 155, l. n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005); art. 1, c. 410, l. n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006); art. 1, c. 1190, l. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

²⁶⁰ Sul punto si veda la dettagliata ricostruzione operata da M. Miscione, *op. ult. cit.*, che ricorda anche come i suddetti accordi prevedessero un esame da parte del sindacato in caso di concessione delle mobilità "lunghe", ovvero un vero e proprio accordo per la CIG, i CdS e la mobilità ordinaria, che imponeva una gestione comune, con diritto di veto dei sindacati; l'A. ricorda inoltre come i trattamenti in deroga fossero ammessi solo per le necessità verificatesi nei primi mesi dell'anno e ciò al fine di poter effettuare una selezione delle domande e rispettare così i limiti programmati di finanziamento e cioè i limiti di bilancio previsti dalle leggi che autorizzavano le deroghe, che generalmente erano non solo capienti, ma, in caso d'insufficienza, erano anche soggetti a rifinanziamento nell'anno successivo, così evitando ogni censura di illegittimità che sarebbe potuta derivare dall'esclusione dalle prestazioni di soggetti nelle medesime condizioni.

²⁶¹ V. art. 1, n. 2, lett. b), l. n. 164/1975, abrogato dall'art. 8, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988.

²⁶² V. ad es. nel settore tessile-abbigliamento: D.I. 1° luglio 2006, n. 36449 per i dipendenti di artigiani e di imprese fino a 15 dipendenti; D.I. 10 agosto 2005 n. 36889 per il settore abbigliamento, tessile e calzature nella provincia di Pisa per gli anni 2005 e 2006; D.I. 1° luglio 2005 n. 36450 per il settore abbigliamento,

Accanto a tali deroghe da concedersi con decreto interministeriale, vi furono poi numerose deroghe disposte dalla legge, tra cui ad esempio quella che ha disposto l'estensione degli interventi CIGO in favore delle imprese industriali che svolgevano attività produttiva di fornitura o subfornitura di componenti, di supporto o di servizio, a favore di imprese operanti nel settore automobilistico (si trattava di un provvedimento pensato in occasione di una crisi della Fiat affinché potesse beneficiare dell'integrazione salariale anche il relativo indotto)²⁶⁴; quella che, nell'ambito della legge finanziaria per il 2007, confermò le concessioni in deroga effettuate con decreti interministeriali nei settori del commercio con più di 50 dipendenti, turismo, vigilanti e portuali.

In questo "labirinto"²⁶⁵ di regole e deroghe, la necessità di una riforma diventò sempre più indilazionabile, tanto da essere riproposta nel Protocollo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 2007 e poi formalmente recepita nella l. n. 247/2007²⁶⁶ (III delega), il cui articolo unico ai commi 28 e 29 attribuì delega al Governo - da attuare entro i 12 mesi successivi -

tessile-maglieria, pelli-calzature e oreficeria della provincia di Arezzo; v. per gli ammortizzatori in deroga rivolti ad interi settori e/o località ad esempio: D.I. 34088 del 25 maggio 2004 per gli spedizionieri doganali del Friuli - Venezia Giulia e pelli, cuoio e calzature del distretto produttivo Fermano-Maceratese delle Marche; D.I. 23 maggio 2005 n. 36189 per i settori moda, oreficeria, occhialeria e della ceramica delle aziende ubicate nella regione Veneto; D.I. 24 novembre 2005 n. 37402 per il settore lapideo della provincia di Massa-Carrara e Lucca; D.I. 23 novembre 2005, n. 37401 per il settore autotrasporto, legno e meccanica operanti nel Friuli-Venezia Giulia; D.I. n. 38659 del 16 maggio 2006 per il settore della componentistica metalmeccanica per auto e cartario della regione Sardegna e crisi occupazionale della provincia di Nuoro.

²⁶³ V. in merito art. 1, c. 1189, l. n. 296/2007 che ha riaperto nel 2007 le c.d. mobilità lunghe ex art. 7, cc. 6 e 7, l. n. 223/1991, art. 1-bis, d.l. n. 23/2003, conv. in l. n. 81/2003.

²⁶⁴ V. art. 41, cc. 9-11, l. n. 289/2002.

²⁶⁵ Rievocando l'espressione di M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit.

²⁶⁶ Per un commento sistematico della l. n. 247/2007 cfr. M. Miscione, *La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2008, 1 24 dicembre 2007, n. 247*, Milano, 2008, 19 ss.; ma v. anche M. La Terza, *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *MGL*, 2008, 192 ss.; M. Cinelli, G. Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Torino, 2008; T. Treu, *Il Protocollo del 2007 e le riforme del welfare*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, cit., II, 1235 ss. ID., *Il contributo del Protocollo 23 luglio 2007 al welfare italiano*, in M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, cit., 15 ss.; critico sul punto v. M. Roccella, *L'autunno del mercato del lavoro*, in *Eguaglianza e Libertà*, 2007, in www.equaglianzaeliberta.it.

per «*reformare la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito*», ma «*senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*»²⁶⁷.

Tra i principi e criteri direttivi di cui alla suddetta legge delega, quelli riferiti ai trattamenti di disoccupazione propugnavano in primo luogo una loro graduale armonizzazione da realizzare mediante la creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratto di lavoro, con il fine di eliminare, in buona sostanza, il meccanismo delle proroghe che caratterizzava l'indennità di mobilità, fissando una durata massima analoga a quella già stabilita per il trattamento ordinario. In secondo luogo, prevedeva una modulazione di tutti i trattamenti – e quindi anche di quello ordinario – in ragione dell'età anagrafica dei lavoratori e delle condizioni occupazionali più difficili nelle regioni del Mezzogiorno, ma anche della condizione femminile. Infine, auspicava un miglioramento della disciplina relativa alla copertura figurativa connessa al trattamento di disoccupazione, sia nella sua estensione temporale, comprensiva di tutti i periodi indennizzati, che nella misura, da ragguagliare espressamente alla retribuzione percepita.

Oltre a dettare i criteri direttivi per la riforma degli ammortizzatori sociali, la stessa l. n. 247/2007 aveva adottato delle disposizioni immediatamente applicabili che, per il solo trattamento ordinario di disoccupazione, ne avevano ampliato la durata²⁶⁸ e l'ammontare²⁶⁹.

Quanto, invece, agli strumenti di integrazione al reddito (cioè la CIG), il progetto di riforma riproponeva la realizzazione di un sistema di tutela

²⁶⁷ V. art. 1, c. 93, l. n. 247/2007.

²⁶⁸ Rispetto all'art.13, c. 2, d.l. n. 35/2005, conv. in l. 80/2005 che aveva già aumentato la durata del trattamento a 7 mesi e, per gli ultracinquantenni, a 10 mesi, l'art. 1, c. 25, l. n. 247/2007 l'ha innalzata a 8 mesi e, per gli ultracinquantenni, a 12.

²⁶⁹ V. art. 1, c. 25, l. n. 247/2007 che ha portato la percentuale di commisurazione dell'importo del trattamento alla retribuzione al 60%, rimodulato in senso più favorevole il *decalage* (50% per il settimo e l'ottavo mese, 40% per i successivi) e ripristinato il principio dell'accreditamento della contribuzione figurativa per tutto il periodo di godimento della prestazione a fronte di quanto stabilito dall'art. 13, c. 2, d.l. n. 35/2005, conv. in l. n. 80/2005 che aveva fissato la percentuale di commisurazione portandola al 50%, introdotto il *decalage* della stessa (al 40% dopo 6 mesi e successivamente, dopo 3 mesi, al 30%) e bloccato il riconoscimento della contribuzione figurativa nel limite massimo di 6 mesi, elevati a 9 per i lavoratori ultracinquantenni; diversamente, l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, elevata per la prima volta proprio nel 2007, è rimasta ad un livello inferiore rispetto all'indennità ordinaria di disoccupazione e ad essa è stata applicata una percentuale di commisurazione modulata in base al numero maggiore di giornate lavorate ex art. 1, c. 26, l. n. 247/2007, che ha previsto la percentuale al 35% per i primi 120 giorni e al 40% per i successivi giorni fino ad un massimo di 180.

tendenzialmente universalistico, in cui vi fosse un'armonizzazione tra CIGO e CIGS, da regolare con modalità diverse a seconda degli interventi da attuare e da applicare anche in caso di interventi di prevenzione, protezione e risanamento ambientale²⁷⁰. Gli strumenti per il perseguimento di siffatti obiettivi furono, poi, individuati nella stretta connessione tra ammortizzatori sociali e politiche attive²⁷¹, nel coinvolgimento attivo delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori²⁷², nonché nella valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale²⁷³.

Un ulteriore profilo fortemente enfatizzato dalla delega del 2007, che poteva definirsi "bivalente"²⁷⁴, in quanto riferibile sia agli strumenti di sostegno al reddito sia alle prestazioni di disoccupazione, riguardò il potenziamento dei servizi per l'impiego al fine di collegare e coordinare l'erogazione delle prestazioni economiche a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi e benefici²⁷⁵.

In tal modo, si sottolineò l'importanza di una caratterizzazione proattiva degli ammortizzatori sociali e la necessità di scongiurare situazioni di c.d. azzardo morale, dando seguito alla politica già tracciata dal Protocollo 23 luglio 2007 in cui si era esplicitamente chiarito che «*per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegni monetari occorre rendere effettiva la perdita di tutela in caso d'immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative*»²⁷⁶.

Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità collegati all'erogazione delle integrazioni al reddito non rappresentava, invero, una novità, giacché esso era stato strutturato, almeno sul piano formale, già nella l. n. 223/1991 relativamente all'indennità di mobilità²⁷⁷, e poi ribadito con particolare decisione nella legge delega, rimasta inattuata, del 1999, nonché nel Patto per l'Italia del 2002 e successivamente in quella che era stata definita la mini riforma degli ammortizzatori sociali²⁷⁸ che aveva subordinato, a pena di decadenza dal trattamento, tutti i trattamenti di

²⁷⁰ V. art. 1, c. 29, lett. d), l. n. 247/2007.

²⁷¹ V. art. 1, c. 29, lett. g), l. n. 247/2007.

²⁷² V. art. 1, c. 29, lett. e), l. n. 247/2007.

²⁷³ V. art. 1, c. 29, lett. f), l. n. 247/2007.

²⁷⁴ Così D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, cit.

²⁷⁵ V. art. 1, c. 29, lett. h), l. n. 247/2007.

²⁷⁶ V. punto n. 3 del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili del 23 luglio 2007.

²⁷⁷ V. art. 9, l. n. 223/1991; art. 8, c. 4, l. n. 196/1997.

²⁷⁸ V. art. 13, d. d.lgs. n. 276/2003; art. 3, c. 137, l. n. 350/2003; art. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004; art. 1, c. 7, d.l. n. 68/2006 conv. in l. n. 127/2006; art. 13, c. 2, d.l. n. 35/2005; su cui v. D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, cit., 35 ss.

disoccupazione, totale e parziale, al rispetto da parte del percettore degli obblighi di partecipazione ad attività formative e di inserimento lavorativo.

L'aspetto di maggior innovazione deve quindi essere rintracciato nell'accento posto sulla necessità di conferire effettività alla politica della condizionalità mediante l'attribuzione di un ruolo strategico ai servizi all'impiego, il cui perseguimento veniva affidato a strumenti di controllo resi più penetranti²⁷⁹.

Un'ulteriore grande novità consistette nella previsione delle prime – anche se embrionali – misure volte ad offrire una tutela previdenziale per le ipotesi di disoccupazione involontaria ai lavoratori parasubordinati. Si trattava di interventi che, pur non potendo essere considerati una vera e propria attuazione del principio di universalizzazione delle tutele²⁸⁰, hanno comunque avuto il grande rilievo, quanto meno sul piano di principio, di far cadere il tabù circa l'inclusione dell'area del lavoro autonomo nella sfera della tutela contro la perdita di lavoro e quindi del reddito²⁸¹.

Del resto la selettività (*id est* non universalità) degli strumenti di sostegno al reddito ha rappresentato una questione di sempre maggior criticità nell'ambito del sistema degli ammortizzatori sociali man mano che

²⁷⁹ Su cui cfr. V. Filì, *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008. L. 24 dicembre 2007, n. 247*, Milano, 19 e ss.

²⁸⁰ Che pur era stato già da tempo auspicato dalla dottrina M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit.; F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit.; e prima ancora v. U. Carabelli, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 44 ss.

²⁸¹ In tal direzione aveva già operato innanzi tutto l'art. 2, cc. 526–530, l. n. 244/2007 – norma poi attuata in assenza dei decreti ministeriali attuativi – che contemplava la realizzazione di appositi percorsi di formazione e riqualificazione professionale in favore degli iscritti alla Gestione separata Inps, la cui effettiva fruizione avrebbe consentito loro di beneficiare di una prestazione economica sotto forma di voucher ; del pari – anche per quanto attiene l'inattuazione per carenza delle norme attuative – l'art. 1, c. 72, l. n. 247/2007 aveva previsto l'istituzione del Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei lavoratori a progetto, riservata agli iscritti alla gestione separata non assicurati presso altre forme obbligatorie, che consentiva loro di accedere, nei periodi di non lavoro e al fine di compensare cadute di reddito collegate ad attività intermittenti, ad un credito fino a 600 euro mensili per dodici mesi con restituzione posticipata a ventiquattro o trentasei mesi; poco prima l'art. 1, c. 1156, lett. d), l. n. 296/2006 (Legge Finanziaria per il 2007) aveva stabilito la possibilità, poi non attuata per la mancata emanazione della prevista decretazione ministeriale, di «sostenere programmi per la riqualificazione professionale ed il reinserimento occupazionale di collaboratori a progetto, che hanno prestato la propria opera presso aziende interessate da situazioni di crisi», e cioè presso il c.d. indotto delle aziende in crisi (imprese artigiane con influsso gestionale prevalente, mensa e pulizie).

i modelli di produzione e di organizzazione esistenti al momento in cui quella tutela era stata ideata, sono mutati. Lo sviluppo dell'economia principalmente nel settore del terziario e le nuove forme di lavoro e tipologie contrattuali proprie dei più moderni sistemi di gestione del lavoro hanno, infatti, surclassato il paradigma del lavoratore impiegato nel settore industriale con contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno su cui era stata modellata la protezione alle origini. Queste trasformazioni, tuttavia, non sono state accompagnate da un idoneo aggiornamento normativo e, così, i lavoratori non ricompresi, per settore di appartenenza o tipologia contrattuale, in quei modelli sono rimasti privi di tutele²⁸².

La necessità di superare tale carenza del sistema istituendo misure universali e maggiormente inclusive si è posta prepotentemente al centro del dibattito politico con l'acuirsi della crisi economica che negli anni 2008-2009 ha colpito il nostro Paese e ha comportato un crescente ricorso agli strumenti di sostegno al reddito. In tale contesto, lo stato di emergenza ha di fatto motivato un crescente ricorso alla strumentazione straordinaria²⁸³ e cioè all'adozione di ammortizzatori in deroga, procrastinando ancora la, pur sempre invocata, riforma complessiva degli ammortizzatori sociali²⁸⁴.

La strada percorsa dall'Esecutivo²⁸⁵ è stata, quindi, nel senso di mettere mano agli strumenti già esistenti ampliandone il campo di applicazione e la funzione mediante un rafforzamento delle integrazioni

²⁸² Cfr. sul tema S. Spattini, *La mini-riforma degli ammortizzatori nel c.d. Pacchetto anti-crisi. Primo commento al decreto legge 29 novembre 2008, n. 185*, in *Bollettino Adapt*, 2008, 38; ID., *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, in *DRI*, 2009, 4, 938.

²⁸³ L'espressione è di D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 3.

²⁸⁴ Sottolineavano come l'eccezionalità della congiuntura economica in tempo di crisi consigliasse di attendere il varo di una riforma organica degli ammortizzatori sociali, gestendo la fase transitoria con maggiore flessibilità M. Cinelli, C. A. Nicolini, *Osservatorio. Legislazione previdenziale. Le misure sociali di contrasto agli effetti della "crisi globale"*, in *RIDL*, 2009, III, 14 e 19; M. Tiraboschi, *Cassa integrazione da prolungare*, in *Bollettino Adapt*, 22 aprile 2009, 2.

²⁸⁵ Per i giudizi espressi dalla dottrina in merito a tale intervento normativo cfr. v. G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e interventi di sostegno al reddito "al tempo della crisi"*, in *MGL*, 2009, 351 e 355; A.L. Melillo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga sono aiuti di stato?*, in *Dossier Adapt*, 19, 28 ottobre 2009, 2; F. Verbaro, *I servizi per il lavoro, il ruolo pubblico e la fuoriuscita dalla crisi*, in *Bollettino Adapt*, 3 novembre 2009, 1; S. Trevisanto, *Relazione del Presidente, Rapporto Isfol 2009, visibile in* archivio.isfol.it/DocEditor/test/File/Rapporto%20Isfol%202009/RelazionePresidente.pdf, 11; F. Santoni, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *DML*, 2010, 1-2, 5 ss.; M. Tiraboschi, *L'evoluzione normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *DRI*, 2010, 2, 331 ss.; M. Santoni, *Ammortizzatori sociali in deroga e canali bilaterali*, in *DML*, 2010, 6; E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit.; M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *LG*, 2011, 6, 545.

salariali concesse in deroga che hanno esteso la copertura delle tutele nei confronti di tutte le categorie di lavoratori, compresi quelli normalmente esclusi dagli ammortizzatori sociali ordinari²⁸⁶.

Con gli interventi in deroga adottati negli anni 2008-2009 si è assistito ad un fenomeno che, per certi versi, ha innovato rispetto al passato, perché la loro previsione, in precedenza determinata dalla necessità di rispondere a crisi gravi, ma territorialmente circoscritte, era stata affrontata principalmente mediante proroghe della CIG oltre i limiti temporali massimi di durata ovvero ricomprendendovi imprese altrimenti escluse del campo di applicazione dell'integrazione salariale²⁸⁷. In questa circostanza, invece, «*il sistema è stato sostanzialmente consolidato, anche sul piano delle regole applicabili, mutate dall'intervento ordinario*» e «*la contingenza ha assunto il carattere della strutturalità*»²⁸⁸.

Tali disposizioni hanno, infatti, previsto, da un lato, l'estensione degli ammortizzatori in deroga in favore di lavoratori non coperti dalla disciplina ordinaria della CIG, senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione e tipologia dell'impresa datrice di lavoro o contratto

²⁸⁶ Li definisce così D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 4, richiamando la dicitura contenuta nel *paper* a cura della Cisl, *Ammortizzatori sociali, crisi produttiva e recenti novità legislative: tra emergenza ed esigenze di riforma*, 2009, visibile in bollettinoadapt.it/old/files/document/729ANALISICISL_29_0.pdf; li chiama "tradizionali" S. Spattini (coordinato da), *Gestire la crisi: il ruolo delle agenzie per il lavoro*, per Randstand Italia, 2009, 16.

²⁸⁷ Così cfr. V. Ferrante, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali; fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, 2009, 4, 923, in senso parzialmente difforme v. F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., 25, che definisce gli ammortizzatori in deroga come «*una forma di semplificazione e razionalizzazione di un fenomeno già presente*» giacché «*gran parte della storia degli ammortizzatori – costellata di interventi particolaristici – è una storia di deroghe alla disciplina ordinaria*».

²⁸⁸ Così D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 5; giudizio analogo è espresso anche da V. Ferrante, *recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali; fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, cit., 923; il consolidamento è avvenuto, invero, ad opera di una serie nutrita di norme cui ha fatto seguito anche l'Accordo in Conferenza Unificata tra Governo, Regioni e Province Autonome (del 12 febbraio 2009) che, dopo aver chiarito nel suo *incipit* che il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta una riforma degli ammortizzatori sociali, ha poi provveduto ad individuare le risorse finanziarie da destinare proprio alle misure di sostegno al reddito in deroga previste dal c.d. pacchetto anti-crisi, quali gli artt. 18 e 19, d.l. n. 185/2008 conv. con mod. in l. n. 2/2009 e poi di nuovo modificato dall'art. 7-ter l. n. 33/2009 di conversione del d.l. n. 5/2009, dall'art. 2, c. 36, l. n. 203/2008, artt. 1 e 1-bis, d.l. n. 78/2009 conv. con mod. in l. n. 102/2009 e art. 2, cc. 37-38 e 124-153, l. n. 191/2009

di lavoro²⁸⁹; dall'altro lato, l'erogazione dell'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali e con requisiti ridotti anche in situazioni di sospensione del rapporto di lavoro²⁹⁰, così utilizzando il trattamento previsto per la disoccupazione parziale in modo analogo a quello di integrazione del reddito²⁹¹, ma solo in caso di cofinanziamento²⁹² a carico degli enti bilaterali²⁹³.

²⁸⁹ V. art. 19, c. 8, d.l. n. 185/2008 che ha incluso nel campo di applicazione soggettivo degli ammortizzatori sociali in deroga tutti i lavoratori subordinati, sia a tempo indeterminato e determinato, compresi anche gli apprendisti e i lavoratori somministrati, impiegati presso tutti i datori di lavoro, anche non imprenditori, come per esempio gli studi professionali.

²⁹⁰ V. art. 19, c. 1, d.l. n. 185/2008 che ha modificato l'analogia previsione di cui al d.l. n. 35/2005, conv. in l. n. 80/2005, su cui cfr. ampiamente D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 87 ss.; F. Liso, *Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, in *Working Paper Adapt*, 68/2008, che ricordano come la disposizione citata introduca, rispetto alla precedente, le seguenti novità: una maggiore selettività della causale della sospensione, riferita a crisi aziendali o occupazionali e non più a «*situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato*»; un aumento della durata della sospensione indennizzabile, passata da 65 giorni a 90; la concessione del trattamento in subordine ad un intervento integrativo, almeno pari al 20%, a carico di un ente bilaterale, prima stabilita per il solo comparto artigiano.

²⁹¹ A tal proposito F.Liso, *Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, cit., sosteneva che tale trattamento di disoccupazione ex art. 19 abbia la medesima funzione della CIG ordinaria in tutti gli ambiti in cui questa non trova applicazione; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2010, in senso analogo ha parlato di «*mini cassa integrazione*».

²⁹² Parla di cofinanziamento S. Spattini, *La mini-riforma degli ammortizzatori nel c.d. Pacchetto anti-crisi. Primo commento al decreto legge 29 novembre 2008, n. 185*, cit., 1.

²⁹³ Di tale strumento erano beneficiari i lavoratori sospesi da datori di lavoro non destinatari, per settore o dimensione, della CIG che fossero in possesso dei normali requisiti contributivi e assicurativi richiesti per l'accesso all'indennità di disoccupazione, che avessero altresì rilasciato all'Inps la dichiarazione di immediata disponibilità a un percorso formativo e di riqualificazione professionale, ex art. 19, c. 10, d.l. n. 185/2008; il beneficio poteva essere goduto per una durata massima di 90 giornate nell'arco dell'anno, per un importo corrispondente a quello della normale indennità (60% della retribuzione per l'indennità a requisiti normali, 35% per l'indennità a requisiti ridotti), aumentata del 20% a carico di un ente bilaterale o di un fondo interprofessionale per la formazione continua; sul punto cfr. M. Pallini, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali «in deroga» con la disciplina degli aiuti di stato*, in *RDSS*, 2009, 355 ss.; F. Liso, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *RDSS*, 704; ID., *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., 29; S. Spattini, *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, cit., 941.

Accanto a tali misure, la concessione in deroga è stata prevista, oltre che per le indennità di mobilità e di disoccupazione speciale, per i «*trattamenti di cassa integrazione guadagni*», compresi quindi anche quelli ordinari, prima esclusi²⁹⁴.

La legislazione anti-crisi è intervenuta anche estendendo le coperture previdenziali anche in favore dei collaboratori a progetto. Così, riconoscendo a tali lavoratori la necessità di poter beneficiare delle tutele accordate agli altri prestatori potenzialmente toccati dalla crisi, è stata istituita una forma di integrazione del reddito riservata ai soli collaboratori a progetto in monocommittenza²⁹⁵, in quanto soggetti ad una situazione di sostanziale dipendenza economica nei confronti dei propri committenti e, quindi, al pari dei lavoratori subordinati, di sottoprotezione sociale²⁹⁶.

In conclusione può dirsi che, nonostante nei fatti la riforma organica sia stata rimandata, e non una, bensì molte volte, il filo rosso che – rievocando le parole del Prof. Michele Miscione²⁹⁷ – ha ispirato tutti i progetti volti a condurre il sistema ad unità, cioè l’attuazione delle “parole magiche” razionalizzazione, miglioramento e universalizzazione, ha poi

²⁹⁴ V. art. 2, c. 36, l. n. 203/2008, come modificato dall’art. 7-ter, c. 4, d.l. n. 5/2009, conv. con mod. in l. n. 33/2009; su cui cfr. D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 13-14; M. Tiraboschi, S. Spattini, J. Tschöll, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, Milano, 2009, 106; J. Tschöll, *I nuovi ammortizzatori in deroga; problematiche e prospettive*, in *Leggi di Lavoro*, novembre 2009, 33.

²⁹⁵ V. art. 19, c. 2, d.l. n. 185/2008, conv. con mod. in l. n. 2/2009 come modificato dall’art. 2, c. 130, l. n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) che aveva istituito un trattamento di disoccupazione concesso in via sperimentale – per via della limitata copertura finanziaria del beneficio – determinato in misura pari al 20% del reddito percepito nell’anno precedente, entro il tetto limite di 4.000 euro, per i collaboratori che: operassero in regime di monocommittenza; che avessero conseguito nell’anno precedente un reddito lordo compreso tra 5.000 e 20.000 euro; che, con riguardo all’anno di riferimento, risultasse accreditata almeno una mensilità presso la Gestione separata dell’Inps; che fossero senza contratto di lavoro da almeno due mesi; che risultassero accreditate nell’anno precedente almeno tre mensilità presso la predetta Gestione); su cui v., oltre ai già menzionati, F. Liso, op. ult. cit., 8 e D. Garofalo, op. ult. cit., 105 ss.; G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali e interventi di sostegno al reddito “al tempo della crisi”*, cit., 358; M. Cinelli, C.A. Nicolini, *Osservatorio. Legislazione previdenziale. Le misure sociali di contrasto agli effetti della “crisi globale”*, cit., 20.

²⁹⁶ Sottolinea F. Liso, *Brevi note sull’articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, cit., 8, la differenza tra la norma di cui all’art. 1, c. 72, lett. a), l. n. 247/2007 (su cui v. *supra*) che aveva concesso ai lavoratori a progetto un prestito *una tantum* in grado di compensare cadute di reddito collegate ad attività intermittenti in funzione, più che altro, di sostegno all’offerta di lavoro autonomo e la norma in questione che, invece, ha dato vita ad una vera e propria prestazione integrativa del reddito anche in favore di lavoratori formalmente autonomi.

²⁹⁷ M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l’occupabilità*, cit.

trovato una più compiuta realizzazione negli interventi normativi degli anni 2012-2015.

6. Le riforme attuate dai Governi Monti e Renzi: nuovi schemi per rispondere a vecchie esigenze?

Proprio i concetti di razionalizzazione, miglioramento e universalizzazione di cui s'è detto possono fungere da linea guida per cogliere l'indirizzo e la *ratio* dei progetti di riforma portati a compimento nei tempi più recenti, la c.d. riforma Fornero, l. n. 92/2012 e il c.d. *Jobs Act*, l. n. 183/2014 e i suoi decreti attuativi del 2015.

Il primo intervento in ordine temporale, la l. n. 92/2012²⁹⁸, che ha costituito la tappa finale del lungo processo di revisione già intrapreso dalla l. n. 247/2007, su cui aveva da ultimo inciso la l. n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro 2010²⁹⁹, principalmente al fine di riaprire i termini, oramai scaduti, per l'esercizio della delega ivi contenuta³⁰⁰.

²⁹⁸ Per alcuni commenti sulla portata e sull'impatto complessivo della legge di riforma del 2012 v., tra i molti, D. Garofalo, *Il finanziamento delle misure di sostegno al reddito dopo la riforma Fornero*, in *RGL*, 2014, I, 305 ss.; ID., *La cassa integrazione guadagni*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, in M. Marazza (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, cit., 2044 ss.; ID., *Gli ammortizzatori sociali*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero. (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, in *DPL*, 2012, suppl. 33, 166 ss.; S. Renga, *La 'riforma' degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2012, 3-4, 621 ss.; ID., *Gli ammortizzatori sociali: una riforma che strizza l'occhio al privato*, in A. Perulli, L. Fiorillo (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, vol. IV, Torino, 2014, 325 ss.; M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 2012; G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *DRI*, 2013, 1, 34 ss.; P. Rausei, *La nuova riforma del lavoro. Legge 28 giugno 2012, n. 92. Guida operativa*, Milano, 2012; M. Cinelli, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in G. Ferraro, O. Mazzotta, (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 410 ss.; ID., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, 2, 227 ss.; M. Miscione, *Emanata la Riforma Fornero (l. n. 92/2012), ma già previste le modifiche*, in *LG*, 2012, 745 ss.; P. Rausei, M. Tiraboschi, *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in *Adapt University Press*, giugno 2012; F. Carinci, *Complimenti, dott. Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 2012, 529 ss.; G. Sigillò Massara, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in *MGL*, 2012, 7, 595.

²⁹⁹ Su cui v. in particolare D. Garofalo, *La riforma (senza fine) degli ammortizzatori sociali*, in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Il Collegato*

I criteri direttivi erano, dunque, rimasti quelli contenuti nell'art. 1, c. 29, l. n. 247/2007, con l'obiettivo, enunciato nel precedente c. 28, di «*garantire l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*» e che, tuttavia, sono stati curvati alle finalità precipue dal Governo Monti di ridurre drasticamente la spesa pubblica per gli ammortizzatori sociali, incrementare la partecipazione delle imprese al finanziamento del sistema, accentuare il ruolo del *welfare* negoziale³⁰¹ in funzione sostitutiva di quello pubblico generale³⁰².

La *razionalizzazione*, intesa come eliminazione delle discriminazioni tra coloro che beneficiano di una tutela forte e coloro che, invece, ne restano del tutto privi – e che passa per una modulazione della quantità di tutela offerta – è stata perseguita dalla riforma Fornero principalmente mediante due interventi: di riorganizzazione degli strumenti di sostegno al reddito con l'eliminazione (seppur graduale) dei trattamenti in deroga e una più marcata distinzione tra gli interventi di integrazione salariale ordinari e straordinari; di abolizione delle norme che permettevano la concessione della CIG anche in caso di prevedibile mancanza di ripresa dell'attività evitando così di cumulare l'integrazione salariale con la successiva indennità di mobilità³⁰³.

lavoro 2010. Commentario alla Legge n. 183/2010, Milano, 2011, 572 ss.; M. Tiraboschi, *L'evoluzione normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, cit., 341 ss.

³⁰⁰ Invero nel c.d. Collegato lavoro vi erano anche altre norme in tema di ammortizzatori sociali, quali: l'art. 36, l. n. 183/2010, che ha introdotto il c. 3-ter all'art. 9, l. n. 236/1993, prevedendo un allargamento delle misure di sostegno al reddito per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro ponendone il peso finanziario a carico del Fondo per la formazione professionale di cui all'art. 9, c. 5, l. n. 236/1993 e l'art. 48, c. 4, lett. d), l. n. 183/2010 che sanzionava il datore di lavoro che avesse omesso il versamento dei contributi al Fondo per i lavoratori somministrati; su cui v. D. Garofalo, *Il Fondo (di rotazione) per la formazione professionale alla luce del Collegato lavoro 2010*, e ID., *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d.lgs. n. 276/2003*, entrambi in M. Miscione, D. Garofalo (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010*, cit., rispettivamente 469 ss. e 579 ss.; e ancora in senso critico ID., *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 452.

³⁰¹ V. art. 3, c. 10, l. n. 92/2012, che ha imposto l'istituzione obbligatoria dei fondi bilaterali di solidarietà «*per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti*», privandoli di ogni connotazione volontaristica e integrativa.

³⁰² Così D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., 167.

³⁰³ Sul punto M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., chiariva la necessità di «*distinguere e separare i vari ammortizzatori, evitando le sommatorie, anche per confermare senza eccezioni le inderogabilità, in particolare per i tempi (da rivedere in meno)*».

La l. n. 92/2012 non ha inciso sulla struttura complessiva della CIG³⁰⁴, rimasta inalterata quanto a conformazione e settori tradizionali d'intervento³⁰⁵, ma ha, invece, provveduto a stabilizzare le integrazioni salariali straordinarie nei settori limitrofi a quello industriale. È, infatti, stato messo a regime l'intervento straordinario, dopo una sequenza di ben diciotto concessioni temporanee determinate da proroghe rinnovate annualmente³⁰⁶, per le attività commerciali con più di cinquanta dipendenti, agenzie di viaggio e turismo 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 di dipendenti³⁰⁷.

Si coglie, dunque, in tale previsione, il tentativo di superare la tecnica della concessione di ammortizzatori in deroga ampliando in maniera stabile il sistema e ricomprendendovi definitivamente un maggior numero di settori. Tale disposizione va letta, poi, alla luce del regime transitorio previsto per i trattamenti in deroga i quali, pur essendo previsti ancora per gli anni 2013-2016³⁰⁸, avrebbero dovuto essere, in modo graduale ma completo, eliminati.

L'intervento di maggior rilievo in materia di CIG è consistito nell'abrogazione dell'art. 3, l. n. 223/1991³⁰⁹ che consentiva la CIGS a favore dei dipendenti delle imprese assoggettate a procedure concorsuali e in crisi³¹⁰, quindi in ipotesi di cessazione di attività³¹¹. Tale scelta, in linea con l'ispirazione della riforma di riportare l'istituto alla sua più originaria vocazione, mirava ad evitare che la cassa integrazione assolvesse ad una

³⁰⁴ V. criterio direttivo art.1, c. 29, l. n. 247/1007, *sub* lett. d), che prescriveva una progressiva estensione e armonizzazione della CIGO e della CIGS.

³⁰⁵ Si ricorda per completezza che la legge di riforma del mercato del lavoro ha stabilito anche alcuni interventi settoriali specifici come quello dell'art. 3, c. 2, che ha attribuito un'indennità di mancato avviamento al lavoro ai lavoratori del settore portuale addetti a prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato nelle imprese ed agenzie del settore e ai lavoratori dipendenti delle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali.

³⁰⁶ Il primo di tali provvedimenti risaliva all'art. 7, c. 7, l. n. 236/1993 e l'ultimo all'anno 2012.

³⁰⁷ V. art. 3, c. 1, l. n. 92/2012.

³⁰⁸ V. art. 2, c. 64, l. n. 92/2012.

³⁰⁹ V. art. 2, c. 70, l. n. 92/2012.

³¹⁰ L'intervento CIGS era stato originariamente previsto dall'art. 3, l. n. 223/1991 per le aziende assoggettate a procedure concorsuali ed esteso, poi, dall'art. 1, d.l. n. 249/2004, anche alle imprese in crisi.

³¹¹ Favorevole all'abolizione dell'art. 3 cit. è D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 836; in senso critico v. invece G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *MGL*, 2012, 490.

funzione meramente sostitutiva dell'indennità di disoccupazione³¹² ma ha creato un vuoto normativo alla luce dell'art. 72 L. F.

Accanto a questa riorganizzazione degli interventi di integrazione salariale di matrice pubblicistica, la legge di riforma del mercato del lavoro ha previsto una significativa valorizzazione degli strumenti c.d. di *welfare* privato (o negoziale), attingendo all'esperienza dei fondi bilaterali di solidarietà³¹³ consolidata in alcuni settori strategici (quali ed esempio il credito, il credito cooperativo, il trasporto aereo, le poste, gli ex monopoli) ove, su iniziativa dell'autonomia collettiva, erano state sperimentate prestazioni socialmente rilevanti di sostegno al reddito erogate in situazioni variamente connesse a ristrutturazioni aziendali e di esubero di personale³¹⁴. Il sistema realizzato nel 2012 prevedeva quale grande novità

³¹² Anche per tale ragione è, invece, rimasto inalterato l'intervento CIGS per le grandi imprese in amministrazione straordinaria (art. 7, c. 10-*bis*, l. n. 236/1993), giacché in tal caso, a differenza che nelle procedure concorsuali di cui all'art. 3, l. n. 223/1991, l'attività non è destinata a cessare, bensì a proseguire per il salvataggio dell'impresa insolvente e in crisi mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione (ex art. 2, d.lgs. n. 270/1999).

³¹³ V. criterio direttivo ex art. 1, c. 29, l. n. 247/1007, *sub* lett. f), dedicato alla valorizzazione del bilateralismo anche per prestazioni aggiuntive rispetto a quelle di sistema.

³¹⁴ L'istituzione dei Fondi bilaterali era stata prevista dall'art. 2, c. 28, l. n. 662/1996, integrato dal d.m. n. 477/1997, attribuendo la facoltà di costituire, mediante accordi collettivi, fondi nazionali di previdenza allo scopo di «*definire in via sperimentale misure di politiche attive del reddito e dell'occupazione nell'ambito di processi di ristrutturazione aziendale per fronteggiare situazioni di crisi*»; più in generale sui Fondi suddetti cfr. G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Padova, 2008; D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione parziale*, cit., 835 ss.; P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, cit. in particolare per i contributi di V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, 555 ss., S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, 565 ss., R. Bortone, *Finanziamento prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, 595 ss., M. Di Rienzo, *Obblighi di gestione e contabilità dei fondi di solidarietà*, 605 ss.; S. Leonardi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in A. Allamprese, I. Corraini, L. Fassina, *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, Roma, 2012, 236 ss.; E. Carminati, S. Facello, M. Tiraboschi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in P. Rausei, M. Tiraboschi, *Lavoro: una riforma a metà del guado*, in *Adapt University Press*, 2012, 1, 189 ss.; M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, 3, 628 ss.; A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., 475 ss.; G. Sigillò Massara, *La disciplina intertemporale dei fondi bilaterali preesistenti*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, cit., 533 ss.; S. Spattini, *Fondi di solidarietà: nuovi termini di costituzione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, in *Adapt Labour Studies e-Book*, 2013, 10, 138 ss.; M. Lai, *Fondi bilaterali di solidarietà*, in *DPL*, 2012, 32, 2005 ss.; G. Ferraro, *Crisi*

la vincolatività di tali fondi che, pur traendo origine dalla libera volontà delle parti sociali, sono stati incardinati nel sistema pubblicistico di tutela del reddito, essendo previsti, l'adesione e il versamento contributivo in loro favore, come obbligatori. In ragione di ciò, l'istituzione dei fondi in parola era imposta per mezzo di atti di normazione secondaria di competenza del Ministro del lavoro³¹⁵, che ne definivano struttura di base, contribuzione e prestazioni³¹⁶, e la gestione operativa delle attività era affidata all'Inps.

Quanto all'obiettivo del *miglioramento* del sistema degli ammortizzatori sociali, presente sin dall'*incipit* di cui all'art. 1, c. 1, della l. n. 92/2012, esso si sarebbe dovuto concretizzare nella realizzazione, da un lato, di un mercato del lavoro «*inclusivo e dinamico, in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e qualità, alla crescita sociale ed economica ed alla riduzione permanente del tasso di occupazione*» e, dall'altro, di un «*più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone*» (lett. d).

Il *miglioramento* enunciato ha riguardato in particolare i trattamenti di disoccupazione³¹⁷, la cui disciplina ha costituito uno degli aspetti di

occupazionali e tecniche di tutela, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 189/2013, 18 ss.

³¹⁵ A norma dell'art. 3, cc. 4 ss., l. n. 92/2012 la costituzione dei fondi di solidarietà bilaterali era prevista «*per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria*»; in caso di mancata costituzione ad opera degli accordi e contratti collettivi era disposta l'attivazione di un fondo di solidarietà residuale.

³¹⁶ Le principali finalità attribuite dalla legge ai fondi sono, oltre alla già menzionata funzione di sostegno al reddito per i settori tradizionalmente non protetti dalla CIG: assicurare una tutela in caso di cessazione del rapporto di lavoro integrativa rispetto all'ASpI; prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei cinque anni successivi; partecipare al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o comunitari; su cui v. più approfonditamente D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione parziale*, cit., 856 ss.; G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 497 ss.; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, cit., 565 ss.; R. Bortone, *Finanziamento prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, cit., 595 ss.

³¹⁷ Sul punto si ricordano riassuntivamente i tre criteri direttivi di cui all'art. 1, c. 29, l. n. 247/2007: lett. a) graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno al

maggior innovazione³¹⁸ nell'ambito della legge di riforma del 2012 mediante l'introduzione di un istituto, l'assicurazione sociale per l'impiego (l'ASpI)³¹⁹, di ispirazione universalistica in quanto rivolto ad una platea di beneficiari più ampia di quella prevista in passato, e con una protezione temporalmente più estesa. Altrettanto importante è stata l'enfasi posta dalla riforma sul rafforzamento dei legami tra strumenti di sostegno al reddito e politiche di attivazione, ricollocazione e riqualificazione dei beneficiari, anche per il tramite di più incisivi meccanismi c.d. di condizionalità³²⁰.

Sui due menzionati fronti il legislatore ha così previsto una nuova «“convergenza” tra il trattamento ordinario di disoccupazione e quello di mobilità, elevando di poco la misura del primo ed eliminando³²¹ totalmente il secondo»³²².

reddito e al reinserimento lavorativo dei disoccupati, senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione dell'impresa, tipologia di contratti di lavoro; lett. b), modulazione dei trattamenti collegati all'età anagrafica dei lavoratori e alle condizioni occupazionali più difficili del Sud, con particolare riguardo alla condizione femminile; lett. c), contribuzione figurativa per i periodi di godimento dei trattamenti di disoccupazione.

³¹⁸ Scettici sulla portata innovativa dell'ASpI sono stati F. Liso, *Il “nuovo” trattamento di disoccupazione*, cit.; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 248; L. Fraioli, *Le tutela contro la disoccupazione*, in A. Vallebona (a cura), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 114.

³¹⁹ Su cui cfr. tra gli altri D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 836 ss.; ID., *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, cit., 437; S. Spattini, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012*, Milano, 2012, 3 ss.; A. Di Stasi, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino, 2013; A. Andreoni, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in A. Allamprese, I. Corraini, L. Fassina, *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 221 ss.; L. Fraioli, *Le tutela contro la disoccupazione*, in A. Vallebona (a cura), *La riforma del lavoro 2012*, cit., 114 ss.; F. Pizzi, F. Russo, *L'ammortizzatore sociale universale: l'ASpI*, in P. Stern (a cura di), *ASpI e nuovi ammortizzatori sociali*, Santarcangelo di Romagna, 2012; 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*, cit., 429 ss.

³²⁰ Si vedano, in materia, i criteri direttivi dell'art. 1, c. 29, l. n. 247/2007: lett. g), connessione degli ammortizzatori con politiche attive per il lavoro, favorendo la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, l'occupazione soprattutto di giovani e donne, l'inserimento lavorativo degli svantaggiati, specie giovani e anziani; lett. h), potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego e coordinamento dell'attività di questi con gli enti previdenziali, attraverso meccanismi informativi di comunicazione dei dati ai fini della condizionalità.

³²¹ V. art. 2, c. 71, l. n. 92/2012 che aveva disposto un superamento progressivo dell'indennità di mobilità con definitiva soppressione a partire dal 1° gennaio 2017.

³²² Così D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 576.

La prestazione di disoccupazione, nell'ottica di un progressivo miglioramento, era stata, seppur con gradualità, elevata sia nell'importo che nella durata, quest'ultima innalzata³²³ attestandosi, a regime (cioè dal 1° gennaio 2016) in 12 mesi per i lavoratori con età inferiore a 55 anni e di 18 mesi per i lavoratori di età superiore³²⁴.

Migliorativo era anche l'importo della prestazione (pur se soggetto ad una progressiva riduzione con il decorrere del tempo³²⁵), perché portato al 75% della retribuzione³²⁶ sino alla concorrenza di € 1.180 maggiorata del 25% della parte di retribuzione eccedente³²⁷.

Ancora in senso migliorativo, è stato esteso il novero dei soggetti beneficiari dell'ASpI, individuati in tutti i lavoratori subordinati del settore privato, compresi gli apprendisti³²⁸ e i soci lavoratori di cooperative³²⁹.

Nella stessa direzione si poneva anche il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità tra politiche passive di sostegno al reddito e azioni di politica attiva volte a favorire il reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati³³⁰. Tale direttrice è stata, tuttavia, attuata più con un

³²³ Nella disciplina pregressa di cui all'art. 1, c. 25, l. n. 247/2007 essa era di 8 mesi per i lavoratori di età inferiore ai 50 anni e di 12 mesi per i lavoratori di età superiore.

³²⁴ V. art. 2, c. 11, l. n. 92/2012, i cui cc. 11, lett. b) e 45, lett. b) e c), l. n. 92/2012, avevano anche previsto, in corrispondenza con l'allungamento della durata della prestazione oltre i dodici mesi, un innalzamento del montante contributivo richiesto per la sua corresponsione, erogata «nei limiti delle settimane di contribuzione degli ultimi due anni».

³²⁵ V. art. 2, c. 9, l. n. 92/2012, che determinava la riduzione nella misura del 15% dopo i primi 6 mesi e di un ulteriore 15% dopo il 12° mese di fruizione.

³²⁶ V. art. 2, c. 6, l. n. 92/2012 che ha indicato la retribuzione di riferimento non più quella percepita nei 3 mesi precedenti la disoccupazione, bensì in quella del biennio precedente.

³²⁷ V. art. 2, c. 7, l. n. 92/2012; nella disciplina precedente la percentuale di commisurazione era del 60% per i primi 6 mesi, ridotta al 50% per i successivi 2 mesi e al 40 % per i restanti mesi (fino al 12°) spettanti agli ultracinquantenni.

³²⁸ Tali lavoratori erano già parzialmente tutelati ex art. 19, c. 1, lett. c), d.l. n. 185/2008 (v. *supra*), anche se l'indennità di importo corrispondente alla disoccupazione ordinaria era prevista «in via sperimentale» e a condizione che vi fosse il concorso integrativo degli enti bilaterali contrattuali; sul punto cfr. N. Bettini, *Questioni in tema di apprendistato*, in *LPO*, 2011, 111 ss.; S. Spattini, *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, cit., 938.

³²⁹ Anch'essi, ove fossero soci lavoratori subordinati, erano già stati inclusi nell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione a norma dell'art. 24, l. n. 196/1997, n. 196, a condizione che fosse cessato non solo il rapporto di lavoro, ma anche quello associativo; in tema v. G. Villani, *Il «Pacchetto Treu» (l. 24 giugno 1997, n. 169). Art. 24 - Disposizioni riguardanti i soci delle cooperative di lavoro*, in *NLCC*, 1998, 1425 ss.

³³⁰ Trattasi di una politica intrapresa inizialmente per l'indennità di mobilità (art. 9, l. n. 223/1991 e art. 8, c. 4, l. n. 196/1997) ed estesa successivamente anche alle altre indennità collegate allo stato di disoccupazione (art. 13, d. lgs. n. 276/2003;

inasprimento delle ipotesi di decadenza dallo stato di disoccupazione e dai trattamenti previdenziali³³¹, che mediante la realizzazione di concrete misure di politica attiva del lavoro³³².

Sul primo versante³³³, sono stati previsti specifici interventi nei confronti dei beneficiari degli ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisce requisito³³⁴ e dei beneficiari di CIG o di altre

art. 3, c. 137, l. n. 350/2003; art. 1-quinquies, d.l. n. 249/2004; art. 1, c. 7, l. n. 68/2006, conv. in l. n. 127/2006), che imponeva ex art. 13, c. 2, d.l. n. 35/2005 che “l’indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro” ed ex art. 19, c. 10, d.l. n. 185/2008 che “il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, 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 del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249. Il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti già maturati”.

³³¹ Sul punto cfr. N. Paci, *La condizionalità*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 429 ss.; V. Fili, *Politiche attive e servizi per l’impiego 2012*, in *LG*, 2012, 10, 990 ss.; P. Pascucci, *Servizi per l’impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *RDSS*, 2012, 3, 453 ss.; V. Pasquarella, *Gli interventi di raccordo tra politiche attive e passive* e A. Olivieri, *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, entrambi in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, cit., rispettivamente 639 ss. e 647 ss.; S. Spattini, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l’impiego* e P. Rauseri, *La riforma del lavoro in una prospettiva di diritto sanzionatorio*, entrambi in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, cit., rispettivamente 372 ss. e 437 ss.

³³² Critici sul punto M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 22; V. Fili, *Politiche attive e servizi per l’impiego*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, cit., 192 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 *RDSS*, 2012, 3, 555 ss.; E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione al XVII Congresso nazionale Aidlass, *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Pisa, 7-9 giugno 2012, in *DLRI*, 2012, 136 ss.

³³³ V. art. 4, c. 33, l. n. 92/2012 che ha modificato gli artt. 3 e 4, d.lgs. n. 181/2000.

³³⁴ L’art. 4, c. 33, l. n. 92/2012, che introducendo il c. 1-bis all’art. 3, d.lgs. n. 181/2000 aveva per essi previsto almeno l’offerta delle seguenti azioni: a) colloquio di orientamento; b) azioni di orientamento collettive, con formazione

prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportassero la sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi³³⁵, volti a intensificare le azioni di politica attiva offerte dai servizi per l'impiego. Inoltre, vi era stato un irrigidimento delle ipotesi di conservazione e sospensione dello stato di disoccupazione a seguito dello svolgimento di altre attività lavorative connesso ad una restrizione delle ipotesi di decadenza dallo stato di disoccupazione³³⁶.

Sul secondo fronte, la legge di riforma è intervenuta in materia di decadenza dai trattamenti previdenziali sia specificando i comportamenti che ad essa potevano dare luogo³³⁷, che dettagliandone la disciplina³³⁸, abrogando contestualmente la previgente³³⁹.

Quanto, invece, all'attuazione di un effettivo sistema di politiche attive e servizi per l'impiego³⁴⁰, essa poteva essere riassunta dalla disposizione di cui all'art. 4, c. 37, la quale statuiva che dagli interventi riconducibili a tale ambito «*non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente*». Il quadro che si è, pertanto, delineato in questo settore, a partire dalla indisponibilità di spesa e di investimento, ha comportato un netto sbilanciamento delle nuove disposizioni a favore della previsione di doveri e sanzioni a carico del percettore dei sussidi, a discapito di un potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi pubblici nell'offerta di servizi e azioni di politica attiva al lavoratore-utente³⁴¹.

sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale; c) formazione adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza; d) proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo.

³³⁵ V. art. 4, c. 33, l. n. 92/2012, che introducendo il c. 1-ter all'art. 3, d.lgs. n. 181/2000 aveva per essi previsto almeno l'offerta di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato.

³³⁶ V. art. 4, c. 33 lett. c) e d), l. n. 92/2012, di seguito modificato dall'art. 7, d.l. n. 76/2013.

³³⁷ V. art. 4, c. 40-41, l. n. 92/2012.

³³⁸ V. art. 4, c. 42-45, l. n. 92/2012.

³³⁹ V. art. 4, c. 46-47, l. n. 92/2012.

³⁴⁰ V. art. 4, c. 48, l. n. 92/2012, che ha inserito nuovi principi e criteri direttivi all'art. 1, cc. 30-31, l. n. 247/2007, quali: «*e-bis) attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione; e-ter) qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro; e-quater) formazione nel continuo dei lavoratori; e-quinquies) riqualificazione di coloro che sono espulsi, per un loro efficace e tempestivo ricollocamento; e-sexies) collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità*».

³⁴¹ Così A. Alaimo, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro» transizionali. Note sulla riforma dei servizi*

Infine, l'obiettivo della *universalizzazione* delle tutele previdenziali - atto a far sì che gli ammortizzatori sociali non siano riservati a qualcuno, ma siano estesi a tutti, come richiesto dall'art. 38 Cost.³⁴² - ha rappresentato parimenti uno degli enunciati della riforma, che tuttavia non ha trovato completa attuazione³⁴³.

L'ASpI, infatti, non soltanto non era destinata ai dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni³⁴⁴, ma neppure ai lavoratori agricoli, cui continuava ad applicarsi la disciplina previgente³⁴⁵; rimanevano, ancora, una forma di tutela assicurativa differenziata, a requisiti ridotti (c.d. mini ASpI) e la conservazione dell'istituto della indennità di mobilità (art. 2, c. 71, lett. b e d) e l'indennità di disoccupazione speciale per i lavoratori dell'edilizia (art. 2, o. 71, lett. f e g), sia pure in via transitoria, fino al tutto il 2016³⁴⁶. La circostanza, poi, che l'ASpI fosse calibrata sui requisiti assicurativi e di attualità contributiva dei soggetti protetti³⁴⁷ rischiava concretamente di vanificare l'ampliamento della platea dei destinatari del nuovo trattamento di disoccupazione e di non coprire, in particolare, i lavoratori impiegati con contratti flessibili, maggiormente esposti alla frammentazione del rapporto giuridico previdenziale. Esclusi, infine, erano più in generale tutti i lavoratori non subordinati e, tra questi, anche i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto³⁴⁸.

all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92, cit., 580-581.

³⁴² Così v. ancora M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit.

³⁴³ Oltre agli aspetti che si approfonditi *infra*, v. M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, cit., 239 che ricorda come «l'attuazione dell'obiettivo universalistico resta esclusa a priori dalla limitazione delle tutele – come da tradizione – ai soli soggetti che perdono il lavoro, non già anche a quelli che lo ricercano senza successo».

³⁴⁴ V. art. 2, c. 2, l. n. 92/2012.

³⁴⁵ V. art. 2, c. 3, l. n. 92/2012.

³⁴⁶ V. art. 2, c. 46, l. n. 92/2012.

³⁴⁷ I requisiti di accesso alla prestazione erano stabiliti ex art. 2, c. 4, l. n. 92/2012, in: a) un'anzianità assicurativa di almeno 2 anni ed una anzianità contributiva nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione di almeno 12 mesi; b) il trovarsi in stato di disoccupazione ai sensi del d.lgs. n. 181/2000 e ss.mm.

³⁴⁸ In tal senso cfr. F. Carinci, *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 2012, 6, 529 ss.; G. Sigillò Massara, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, cit.; M. Magnani, *La riforma del mercato del lavoro*, in *www.adapt.it*, 17 aprile 2012; S. Sacchi, *Il mondo è cambiato, ma non per gli ammortizzatori sociali*, in *www.nelmerito.it*, 20-27 aprile 2012; P. Stern, *Il nodo (irrisolto) del costo del lavoro. Questo è il vero nemico dell'occupazione*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, cit., 20.

Nei confronti di tale ultima categoria di lavoratori la l. n. 92/2012 aveva posto in essere un intervento ampio³⁴⁹, e, in particolare, anche all'indennità di sostegno al reddito. Ponendosi in linea di continuità con la legislazione previgente³⁵⁰, che già aveva riconosciuto la necessità di approntare una tutela sociale nell'ambito della parasubordinazione, la legge del 2012 ha sostanzialmente messo a regime la misura sperimentale introdotta nel 2008 (*ex art. 19, c. 2, d.l. n. 185/2008*). Essa ha previsto un'indennità *una tantum*³⁵¹ riservata ai soli collaboratori a progetto - con esclusione delle altre categorie di prestatori parasubordinati - che operassero in regime di monocommittenza e che soddisfacessero un requisito di durata della disoccupazione (non inferiore al bimestre) e di anzianità contributiva (almeno 4 mesi nell'anno precedente l'evento e di almeno 1 mese nell'anno di disoccupazione)³⁵².

Un'altra novità strutturale della riforma Fornero è consistita nella introduzione della c.d. mini-ASpI³⁵³, prevista a tutela dei lavoratori che non soddisfacessero i requisiti per accedere all'ASpI e quindi per coloro che

³⁴⁹ Per un approfondimento in tema si rinvia a M. Miscione, *Il diritto del lavoro nella «riforma Monti-Fornero»*, in *LG*, 2012, 329 ss.; F. Carinci, *Complimenti, dottor Frankenstein*, cit.; V. Pinto, *La nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, cit., 199 ss.; M. Marazza, *Il lavoro autonomo dopo la riforma del Governo Monti*, in *ADL*, 4-5, 773 SS.; M. Novella, *Lavoro subordinato, lavoro a progetto, lavoro autonomo. La legge n. 92/2012 ridefinisce la fattispecie?*, in *LD*, 3-4, 569 ss.; P. Passalacqua, *Il lavoro a progetto*, in G. Pellacani (a cura di), *Riforma del lavoro. Tutte le novità introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 137 ss.; A. Vallebona, *La riforma del lavoro*, Torino, 2012; T. Treu, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 155/2012.

³⁵⁰ Cfr. *supra*.

³⁵¹ V. art. 2, cc. 51-56, l. n. 92/2012; su cui cfr. per un approfondimento D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 772-773.

³⁵² L'art. 2, c. 51, lett. b), l. n. 92/2012, richiedeva inoltre un reddito non superiore a € 20.000 nell'anno precedente, presumendo, in caso contrario, l'assenza di bisogno del collaboratore; a vantaggio del medesimo, l'art. 2, c. 57, l. n. 92/2012, aveva disposto la graduale elevazione della misura della contribuzione a fini pensionistici che doveva essere versata alla gestione separata dell'Inps.

³⁵³ V. art. 2, cc. 20-22, l. n. 92/2012, su cui cfr. 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*, cit., 446 ss.; F. Liso, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, cit.; S. Renga, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma che strizza l'occhio al privato*, cit., 334 ss.; A. M. Caracciolo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: ASpI e Mini-ASpI e tutele già esistenti*, in *NT*, 2013, 1, 23 ss.; S. Spattini, M. Tiraboschi, *L'assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpI)*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, cit., 200 ss.

versassero in una situazione di bisogno derivante più da uno stato di sottoccupazione, che di vera e propria disoccupazione³⁵⁴.

Tale strumento, la cui natura e struttura ricalcavano quelle dell'ASpI³⁵⁵, di cui costituiva sostanzialmente un'anticipazione³⁵⁶ per coloro che avessero maturato solo parzialmente i requisiti contributivi e assicurativi, ha segnato l'introduzione di una prestazione di disoccupazione sostanzialmente unitaria, differenziata in ragione della sola contribuzione versata. Essa, tuttavia, finiva per mal conciliarsi con il fenomeno - che avrebbe invece dovuto tamponare e supportare - della precarietà occupazionale nella sua duplice prospettiva di attività lavorativa discontinua, il cui svolgimento, di per sé, rende estremamente difficile (ove addirittura non impossibile) la maturazione dei requisiti contributivi, seppur ridotti, ma anche di alternanza tra tipologie di lavoro diverse (ad

³⁵⁴ Così, D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 765, il quale, in senso critico, ricorda come con l'introduzione della mini ASpI sia venuto meno l'unico strumento, ideato un quarto di secolo addietro, per accordare tutela ai precari in un contesto in cui «*le modifiche del mercato del lavoro con l'irruzione della flessibilità (i.e. precarietà) e la crescente richiesta di tutela rispetto ad eventi non protetti dall'indennità di disoccupazione ordinaria, ovvero da altre forme di sostegno al reddito, avevano indotto il legislatore ad introdurre, con l'art. 7, 3° comma, d.l. n. 86/1988, un nuovo tipo di indennità di disoccupazione (c.d. a requisiti ridotti) dalla vita inizialmente breve, visto che avrebbe dovuto essere erogata per il solo 1988, ma che è stata poi stabilizzata*» con l'art. 1, d.l. n. 108/1991, conv. in l. n. 169/1991; diversamente v. G. Sigillò Massara, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, cit., ha definito la misura come una manifestazione del «*percorso inclusivo della riforma*»; analogamente P. Bozzao, voce *Aspi - Assicurazione sociale per l'impiego*, in *Treccani, Diritto on line*, 2014.

³⁵⁵ La mini ASpI era riconosciuta, per i soli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2013, ai lavoratori con almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi di attività lavorativa per la quale fossero versati o dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria; il *quantum* della prestazione era calcolato secondo le medesime disposizioni dell'ASpI, ma corrisposto mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione dell'ultimo anno, detratti i periodi contributivi che già avessero dato luogo a prestazioni; sull'interazione tra ASpI e mini ASpI cfr. V. Filì, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, cit., 192 ss.

³⁵⁶ Secondo F. Liso, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, cit., la circostanza che la mini-ASpI fosse erogata non più a consuntivo (come in precedenza) nell'anno successivo a quello di esecuzione dell'attività lavorativa, ma durante il periodo di disoccupazione, ha comportato la perdita della connotazione dell'indennità a requisiti ridotti, ereditata dal sistema della disoccupazione agricola, di trattamento essenzialmente volto ad integrare il reddito annuale da lavoro di persone normalmente sottoccupate, essendo, invece, concepita come una semplice variante quantitativa dell'ASpI.

esempio subordinato a termine e collaborazione a progetto), che non consente il cumulo dei relativi periodi di contribuzione³⁵⁷.

La riforma del mercato del lavoro del 2012 sembrava, in definitiva, già nata con in seno i “germi” della propria breve durata: la concreta realizzazione degli obiettivi primari di razionalizzazione, miglioramento e universalizzazione delle tutele era, infatti, minacciata dalla - contraddittoria e antagonista - sopravvivenza degli ammortizzatori in deroga³⁵⁸, dalla permanenza del regime speciale per i lavoratori agricoli³⁵⁹, del mantenimento (anche se temporaneo) dell’indennità di mobilità. A ciò sono andati, poi, aggiungendosi gli interventi con cui il Governo Letta, nel corso del 2013, ha continuato a destinare risorse per alimentare gli ammortizzatori in deroga³⁶⁰, così dimostrando l’inadeguatezza delle misure adottate a superare compiutamente il problema della sopravvivenza di quel «ramo fluttuante e ingombrante»³⁶¹ del sistema della previdenza a sostegno del reddito attraverso cui si era cercato di

³⁵⁷ Sull’influenza che la discontinuità lavorativa spiega sulla tutela del sostegno al reddito cfr. P. Bozzao, *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *LD*, 2007, 29 ss.; ID., *Aspi - Assicurazione sociale per l’impiego*, cit.; sulla connessione tra precarietà lavorativa non adeguatamente supportata da misure di sostegno al reddito e incentivo al lavoro sommerso v. D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 771 ss.; ID., *Profili giurisprudenziali del lavoro nero*, in *RGL*, 2012, I, 335 ss.

³⁵⁸ V. art. 2, c. 64, l. n. 92/2012, che, stabiliva, con una norma transitoria per il quadriennio 2013-2016, che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, potesse disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali.

³⁵⁹ V. art. 2, c. 3, l. n. 92/2012; su cui cfr. A. Avio, *La disoccupazione dei lavoratori agricoli*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 469 ss.

³⁶⁰ V. art. 1, cc. 299, 253-255, l. n. 228/2012 (legge finanziaria per il 2013); art. 4 c. 1, l. n. 85/2013 e art. 1, c. 1, l. n. 90/2013 (di conv. del d.l. n. 63/2013); su cui cfr. F. Liso, *Appunti per una rilettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero* e S. Renga, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma che strizza l’occhio al privato*, entrambi in A. Perulli, L. Fiorillo (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, cit., rispettivamente 311 e ss., 349 ss.; S. Renga, *Vecchi 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*, cit., 543 ss.; D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 779 ss.

³⁶¹ S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, cit., 566.

compensare per aggiustamenti e integrazioni successive l'inefficienza degli strumenti ordinari³⁶².

In conclusione, il disegno normativo del Governo, che pur aveva ambizioni sistematiche, ha finito per arrestarsi su un modello "minimalista", cioè carente di prospettive innovative di ampio respiro capaci di superare l'intrinseca frammentarietà del sistema degli ammortizzatori sociali, complice anche il contesto economico d'adozione, che aveva posto con forza la questione della penuria di risorse finanziarie disponibili e, di conseguenza, l'esigenza di contenere la spesa³⁶³. Può, dunque, ritenersi che la riforma del mercato del lavoro varata nel 2012 sia stata una «*riforma a metà*»³⁶⁴.

A soli due anni di distanza dalla legge Fornero, il Governo Renzi ha così deciso di rimettere mano alla disciplina degli ammortizzatori sociali³⁶⁵, prefiggendosi nuovamente il compito di migliorare il grado di efficienza ed equità del sistema protettivo, con una ridefinizione dell'ambito di estensione e dei termini concreti di operatività delle provvidenze della mancanza di lavoro, peraltro nella costante aspirazione di dar corso a riforme strutturali, ma – paradossalmente! - a costo zero³⁶⁶.

³⁶² C. Corbo, *Gli ammortizzatori sociali nelle forme pattizie*, in M. G. Garofalo, G. Leone, *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Bari, 2009, 188 ss.

³⁶³ Così v. M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, cit., 227-231, 267 ss.

³⁶⁴ Così D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, in ADAPT University Press, 2016, n. 54, 93; sulle lacune della riforma Fornero, e in special modo del rapporto tra politiche attive e passive, cfr. M. Ricci, *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in M. Brolo, M. Marazza (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in ADL, 2015, 6, 119 ss.

³⁶⁵ V. d.d.l. delega n. 1428 S., approvato poi con l. 10 dicembre 2014, n. 183, con il titolo di «*deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*»; ampiamente commentati in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660. Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, in ADAPT Labour Series, e-Book, 2014, n. 32; L. Mariucci, *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, in LD, 2015, 1, 13 ss.

³⁶⁶ V. le numerose previsioni contenute nel testo della delega l. n. 183/2014 per effetto delle quali dagli interventi non debbono derivare «*nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*», cui si aggiunge l'art. 1, c. 12, l. n. 183/2014 secondo cui, per gli adempimenti dei decreti attuativi della delega, si prevede che le amministrazioni competenti vi provvedano «*attraverso una diversa*

Nonostante la diversità delle fonti, i due interventi non hanno rappresentato l'uno la riforma dell'altro, bensì il secondo un completamento del primo³⁶⁷, pur se il progetto di riforma intrapreso dalla legge delega n. 183/2014 (e che ha poi dato vita, con l'adozione dei decreti delegati, alla riforma c.d. *Jobs Act II*³⁶⁸) si è rivelato ben più ambizioso, in quanto diretto ad una revisione organica dell'intera disciplina degli ammortizzatori sociali, ma anche dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché dei relativi profili istituzionali e organizzativi, anche con riferimento al sistema ispettivo³⁶⁹.

6.1. La *ratio* della riforma degli ammortizzatori sociali nella legge delega n. 183/2014

Come già anticipato, la riscrittura della normativa in tema di ammortizzatori sociali cui è stato delegato il Governo dalla l. n. 183 del 10

allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazioni alle medesime amministrazioni»; critici al riguardo F. Carinci, *A proposito del Jobs Act*, cit., 15-16; M. Ricci, *Alcune osservazioni sulla legislazione del lavoro nel biennio 2014/2015 tra flessibilità e occupazione*, in F. Santoni, M. Ricci, R. Santucci (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, cit., 153, che parla al proposito di «*previsione normativa ... fin troppo 'miope' che rischia di relegare nell'alveo di mere dichiarazioni di principio, senza alcuna effettiva applicazione, buona parte degli obiettivi contenuti nella delega*».

³⁶⁷ In tal senso v. M. Persiani, *Introduzione*; T. Treu, *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*; M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, tutti in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, in ADAPT University Press, 2016, n. 54, rispettivamente 1, 3, 92, 414.

³⁶⁸ Sotto l'unitaria etichetta di "Jobs Act" viene ricompreso il complessivo progetto di riforma della materia giuslavoristica attuato dal Governo guidato dal Partito Democratico a partire dal 2014 e sino al 2018, la cui estensione, sia sotto il profilo contenutistico che temporale, ha suggerito di optare per una distinzione nominativa dei due principali tronconi in cui si è realizzato: il c.d. "Jobs Act I", costituito dal d.l. n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014 e il c.d. "Jobs Act II", composto dalla legge delega n. 183/2014 e dai successivi decreti legislativi attuativi, cioè d.lgs. n. 22/2015 (ammortizzatori sociali in costanza di disoccupazione), d.lgs. n. 23/2015 (contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti), d.lgs. n. 148/2015 (ammortizzatori sociali in costanza di rapporto), d.lgs. n. 149/2015 (istitutivo dell'agenzia ispettiva unica del lavoro), d.lgs. n. 150/2015 (servizi per il lavoro e politiche attive), il d.lgs. n. 151/2015 (razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità), e dalle successive normative che li hanno in seguito modificati, su cui v. *infra*.

³⁶⁹ Su cui v. più approfonditamente *infra*.

dicembre 2014, rappresenta uno degli aspetti del più ampio programma riformatore realizzato dal c.d. *Jobs Act II* in materia di lavoro, portata avanti in uno con la ridefinizione della disciplina dei servizi e delle politiche attive del lavoro, nonché con il riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro³⁷⁰.

Il nuovo apparato di regole che ha cominciato a prendere forma a partire dalla legge delega del 2014 ha inciso profondamente sugli strumenti di governo del mercato del lavoro nel loro complesso, come ben evidenzia la circostanza che cinque degli otto decreti delegati – quelli emanati nel 2015 e contraddistinti dai nn. 22, 148, 149, 150 e 151³⁷¹ – abbiano contribuito a stabilire un rinnovato equilibrio tra la forza “ammortizzante” delle politiche passive e quella “propulsiva” delle politiche attive, mentre gli altri tre – i d.lgs. nn. 23, 80 e 81 del 2015³⁷² – pur se incentrati sul rapporto individuale di lavoro, mediante la previsione del contratto a tutele crescenti, la tutela della maternità e della

³⁷⁰ In tal senso cfr. l'articolo unico, suddiviso nei commi da 1 a 15, di cui si compone la l. n. 183/2014.

³⁷¹ Cfr. per ciascuno di essi rispettivamente i commenti di E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015; E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016; E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Semplificazioni – sanzioni – ispezioni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016; ID. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016.

³⁷² Su cui cfr. E. Ghera, D. Garofalo, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015; F. Santoni, M. Ricci, R. Santucci (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, cit., con particolare riferimento ai contributi di E. Balletti, *I controlli a distanza dei lavoratori dopo il jobs act*; M. Galante, *Lo jus variandi all'epoca del jobs act*; L. Venditti, *La tutela contro i licenziamenti illegittimi nel d.lgs. n. 23/2015*; P.F. De Pietro, *Il licenziamento per giusta causa e il ruolo del giudice*; A. De Felice, *I nuovi equilibri del lavoro flessibile tra contratto a termine acausale e tutele crescenti*, rispettivamente 37 ss., 51 ss., 73 ss., 103 ss., 115 ss.; nonché M. Brollo, M. Marazza (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, cit. e i contributi ivi contenuti di F. Carinci, *A proposito del Jobs Act*; P. Tosi, *L'art. 2, comma 1, D. Lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*; G. Santoro Passarelli, *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, cod. proc. civ.*; M. Brollo, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*; V. Maio, *La nuova disciplina dei contratti a distanza sull'attività dei lavoratori e la modernità post panottica*; G. Vidiri, *Art. 2 del D. Lgs. n. 81/2015 e lavoro autonomo: verso un diritto del lavoro a formazione giurisprudenziale?*; S. Bini, *Dall'equivalenza professionale all'equivalenza economica delle mansioni. Questioni ermeneutiche e prime osservazioni*; M. Persiani, *Note sulla disciplina di alcune collaborazioni coordinate*, rispettivamente 1109 ss., 1117 ss., 1133 ss., 1156 ss., 1186 ss., 1216 ss., 1240 ss., 1257 ss.

conciliazione tra lavoro e famiglia, il riordino dei contratti di lavoro e la revisione della disciplina delle mansioni, sono risultati egualmente orientati verso il mercato del lavoro³⁷³, in quanto destinati a dar voce alle esigenze del contesto occupazionale e produttivo per contemperare l'interesse all'utile impiego del personale con quello del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche³⁷⁴.

Le innovazioni dirette ad attribuire maggiore discrezionalità nella gestione del rapporto di lavoro individuale e una crescente flessibilità in uscita (vedasi l'ampliamento dello *ius variandi*, la modifica dei controlli sul lavoratore, l'alleggerimento delle tutele in caso di licenziamento illegittimo, etc.), rappresentano un cambiamento delle tecniche normative utilizzate nel diritto del lavoro, specchio di un mutamento dei valori di riferimento un tempo ritenuti consolidati: di qui l'enfasi attribuita dal *Jobs Act* alle nozioni-simbolo di flessibilità, precarietà, derogabilità, individuale, differenza, in luogo di quelle tradizionali di rigidità, stabilità, inderogabilità, collettivo, eguaglianza³⁷⁵.

Un'apertura come quella che la produzione lavoristica del biennio 2014/2015 mostra nei confronti delle ragioni dell'impresa, tuttavia, trova un contrappeso - ma solo sulla carta - nel potenziamento delle tutele dei lavoratori nel mercato del lavoro, e quindi "al di fuori" del rapporto individuale³⁷⁶.

È proprio l'ampio spettro d'intervento della novella che consente, infatti, di coglierne la *ratio* ispiratrice nei principi di "*flexicurity*"³⁷⁷ e cioè in quel modello socio-economico promosso *in primis* dall'Unione europea³⁷⁸, che vede nella *flessibilità sicura*³⁷⁹, quale connubio tra tutela

³⁷³ Per una tale lettura v. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 90.

³⁷⁴ V. l'art. 1, c. 7, in particolare alla lett. e), l. n. 184/2014 che fa espresso riferimento all'obiettivo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro e il c. 9, lett g), della medesima disposizione che sottolinea la necessità di valutare la revisione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poter garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi obbligatori e parentali, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese.

³⁷⁵ M. Ricci, *Alcune osservazioni sulla legislazione del lavoro nel biennio 2014/2015 tra flessibilità e occupazione*, cit., 149.

³⁷⁶ D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 94 ss.

³⁷⁷ Il termine è stato attestato per la prima volta in un articolo di P. Ames, *Dutch model offers flexible approach to job creation*, Associated Press, 14 novembre 1997; il modello socio-economico è stato, invece, concepito e attuato innanzi tutto nei Paesi del Nord Europa e in particolare in Danimarca, ove, su iniziativa del Ministro socialdemocratico Rasmussen, è stato adottato nel 1999 il "*Flexicurity act*".

³⁷⁸ Le istituzioni comunitarie, nell'ambito del dibattito sul futuro del diritto del lavoro a seguito dei grandi cambiamenti che sin dagli anni '90 del secolo scorso stanno interessando i modelli produttivi e l'organizzazione del lavoro -

della sicurezza e garanzia della competitività dei mercati, il paradigma del modello sociale europeo del terzo millennio, realizzabile attraverso una riallocazione delle tutele sociali dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro, mediante un alleggerimento dei modelli di tutela nel contratto a tutto favore di un più efficiente sistema di sicurezza occupazionale fondato su schemi universali di protezione sociale e strutturate politiche attive del lavoro³⁸⁰.

Così, non pare una casualità che le deleghe contenute nella l. n. 183/2014 siano riferite alla “*security*” ancor prima che alla “*flexibility*”³⁸¹,

globalizzazione, crisi dello Stato Nazione, accelerazione dell’innovazione tecnologica e dei suoi effetti – hanno promosso la creazione, all’interno degli Stati membri, di un mercato del lavoro basato sulla *flexicurity*, quale obiettivo cardine delle politiche occupazionali europee da seguire per condurre il processo di transizione in atto da un modello di tutela nel rapporto (c.d. *jobs protection*) verso un modello di tutela nel mercato (c.d. *flexicurity* nella sua variante di *employment security*), su cui v. Commissione europea, *Partnership for a New Organization of work, Green Paper*, COM (97) 126 def. del 16 aprile 1997; ID., *Libro Verde, Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708 def., Bruxelles 22 novembre 2006; per un approfondimento sul tema cfr. C. Massimiani (a cura di), *Dal Libro Verde sulla Modernizzazione del Diritto del Lavoro alla Comunicazione sulla Flexicurity*, in *CSDLE M. D’Antona*, Dossier n. 9/2007; tale modello è stato implementato anche dalla Strategia Europea per l’Occupazione del 1997 e successivamente dalla Strategia del 2010 Europa 2020, COM/2010/2020 def.; per i primi commenti v. R. Rogowsky, T. Wilthagen, *Reflexive Labour Law*, Deventer, 1994; T. Wilthagen, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Berlin, 1998.

³⁷⁹ Sul punto v. le considerazioni di F. Carinci, M. Miscione, *Presentazione. La «Riforma Fornero» (L. n. 92/2012)*, in ID. (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, cit., XI, che, a proposito della *flexicurity*, affermano come «di per sé trattasi solo della fusione di due parole dalla portata completamente opposta, perché la flessibilità richiama l’insicurezza e la sicurezza richiama la rigidità. Tant’è che la convivenza è resa possibile dalla diversa dimensione i cui si muovono, la flessibilità nel rapporto e la sicurezza nel mercato del lavoro: libertà di licenziamento versus garanzia di reddito e di nuovo impiego, previo un eventuale percorso formativo».

³⁸⁰ Sul tema v. però le osservazioni di T. Treu, *Flexicurity e oltre*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.INT – 135/2017*, 4, che sottolinea come la necessità, invocata anche dalle istituzioni europee (ad es. cfr. Consiglio dell’UE, *Flexicurity in time of crisis. Council Conclusions*, 8 giugno 2009), di correggere e ricalibrare gli obiettivi della strategia, ricollocando al suo centro il modello di un’occupazione stabile, continuativa e di qualità, la flessibilità c.d. interna, che in parte anticipa e previene la stessa flessicurezza c.d. esterna (su cui v. più approfonditamente *infra*).

³⁸¹ Tale osservazione di A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in *W.P. CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 249/2015*, 3, è stata poi ripresa e sviluppata anche da D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 91.

quasi a significare la priorità per il legislatore di anteporre, letteralmente ma anche logicamente, i nuovi istituti della sicurezza a quelli della flessibilità, potendosi i secondi attuare solo ove, a monte, siano stati determinati i primi.

Guardando la riforma nel suo complesso, l'idea di rafforzare le misure di sostegno del reddito, in uno con l'insieme delle politiche attive del lavoro, sembra quindi diretto a realizzare una forma di compensazione del deficit di protezione creato, da un lato, dal regime di flessibilità della fase gestionale del rapporto (realizzata dalla modifica all'art. 2103 c.c. ad opera del d.lgs. n. 81/2015)³⁸² e, dall'altro, dall'ormai acclarato declino del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale modello contrattuale d'impiego prevalente, sostituito sempre più di frequente da forme occupazionali flessibili che, oltre ad incrementare la frequenza dei periodi di disoccupazione, incidono anche sulla maturazione dei requisiti contributivi richiesti per l'accesso ai trattamenti di protezione (da ultimo modificati dai d.lgs. nn. 22 e 148 del 2015)³⁸³. Altrettanto può dirsi in relazione alla parte più discussa e dibattuta della riforma, quella relativa al superamento dell'art. 18 St. Lav. e al conseguente affievolimento della tutela reale (ad opera del d.lgs. n. 23/2015), la cui portata risulta necessariamente condizionata dal modo in cui viene calibrato lo statuto protettivo di chi si trova in stato di disoccupazione, e cioè dalla previsione di istituti capaci di mitigare i caratteri di drammaticità sociale di tale condizione, quali le misure di sostegno al reddito in caso di mancanza di lavoro e le politiche volte ad accrescere le possibilità di ricollocazione dei disoccupati³⁸⁴.

³⁸² Sul punto cfr., in particolare, M. Brollo, *La disciplina della mansioni dopo il Jobs Act*, cit., 1156 ss., che sottolinea come il legislatore del *Jobs Act* abbia scommesso anche su una flessibilità organizzativa del rapporto di lavoro, ricercando un nuovo punto di equilibrio tra le esigenze di efficienza delle imprese e la tutela dei diritti delle persone, volendo «“cambiare il verso” alle regole del mondo del lavoro e quindi agli interventi del legislatore: dalla flessibilità praticata soltanto al margine, ai lati estremi del rapporto di lavoro (dapprima in entrata, e poi anche in uscita) alla flessibilità anche al centro (c.d. mobilità intro-aziendale) nella gestione del rapporto di lavoro».

³⁸³ Così 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*, cit., 1 ss.

³⁸⁴ Cfr. G. Orlandini, *La via italiana alla “flexicurity”: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*, 2015, 3, 67 ss.; M. D'Onghia, V. Luciani, A. Occhino, *Introduzione*, in *RGL*, 2016, 3, I, 489; D. Gottardi, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexsecurity: andata e ritorno*, in *LD*, 2015, 239; P. Bozzao, *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, in *Federalismi.it*, 2015, 7, 8 ss.; M. Del Conte, *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Milano, 2016, 3 ss.; G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Introduzione: una riforma in più “fasi”*, in ID.,

L'intervento normativo, in attuazione di tale disegno, ha comportato, sul versante delle politiche passive, la riscrittura della disciplina degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto, ad opera rispettivamente del d.lgs. n. 22/2015 e del d.lgs. n. 148/2015, mentre, con riferimento alle politiche attive, ha dato un nuovo assetto al sistema di gestione del mercato del lavoro valorizzando il ruolo dei servizi per l'impiego privati (d.lgs. n. 150/2015), semplificando gli adempimenti a carico del datore di lavoro con una rivisitazione del connesso apparato sanzionatorio (d.lgs. n. 151/2015), razionalizzando e ridefinendo l'attività ispettiva in materia di lavoro (d.lgs. n. 149/2015).

Su quest'ultimo aspetto giova osservare che il processo di centralizzazione dei servizi per il lavoro e dell'attività di controllo era stato prospettato in diretta connessione con la proposta di riforma costituzionale³⁸⁵ (che poi, come noto, non ha trovato compimento a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016), cioè nell'ambito di un più ampio quadro di redistribuzione delle competenze fra Stato e Regioni a tutto favore del primo. Fallita la realizzazione del progetto di revisione del testo costituzionale, è rimasta chiara traccia della linea d'intervento centralista nei due istituti rappresentativi della presenza pubblica sul mercato del lavoro: l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e l'Ispettorato nazionale del lavoro³⁸⁶. La prima, espressione del Ministero del lavoro³⁸⁷, è

Commentario breve alla riforma "Jobs Act", Padova, 2016, 6, sottolineano come anche i tempi di emanazione dei decreti delegati siano indice del segnale politico di voler evidenziare il legame tra alleggerimento delle sanzioni contro il licenziamento illegittimo e contestuale innalzamento delle tutele per i disoccupati.

³⁸⁵ Si tratta del d.d.l. S-1429 presentato dal Governo l'8 aprile 2014, avente ad oggetto la revisione della Parte II della Costituzione e recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», poi approvato dal Senato il 20 gennaio 2016 e dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, ma non confermato dal successivo referendum costituzionale (v. *GU*, n. 31 del 7 febbraio 2017).

³⁸⁶ Così F. Carinci, *A proposito del Jobs Act*, cit., 19; V. Fili, *Servizi per il lavoro e misure di Welfare* nel d.lgs. n. 150/2015, in in F. Santoni, M. Ricci, R. Santucci (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, cit., 315; R. Pessi, *Politiche attive e passi per l'occupazione nel Jobs Act*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Torino, 2017, 1 ss.; S. Vergari, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT - 351/2018*; L. Valente, *La riforma del licenziamento per giustificato motivo oggettivo*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del Convegno*, Università degli studi di Roma La Sapienza, 13 giugno 2016, Torino, 2016, 87 ss.; R. Santucci, *L'Agenzia Nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL)*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, cit.; A. Trojsi, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma*

stata istituita dal d.lgs. n. 150/2015 e posta a capo della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, con il compito di coordinare tutte le istituzioni preposte a tali servizi. Il secondo, regolato dal d.lgs. n. 149/2015 e ancora più chiaramente espressione del Ministero del lavoro, integra il complesso dei servizi ispettivi, del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail³⁸⁸.

Il dato peculiare del sistema così ridefinito è offerto dal carattere proattivo e non passivo delle tutele apprestate nel mercato, che viene appalesato sin dall'*incipit* della legge delega, il cui scopo dichiarato è «*di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali*»³⁸⁹. Questo rinnovato approccio alla regolazione dei sistemi di sicurezza sociale, ispirato al modello di *workfare* (o *welfare to work* o ancora *activation policies*)³⁹⁰, privilegia un agire combinato delle funzioni “attive” e “passive” che, invece di supplire passivamente alla perdita di reddito, definisce attivamente i diritti e le responsabilità dei disoccupati stimolandoli a proteggersi autonomamente e a cercare un impiego facendo affidamento sulle proprie attitudini.

La funzione di cerniera tra le politiche attive e l'erogazione delle prestazioni sociali di sostegno al reddito è attribuita alla condizionalità, quale mezzo di attuazione del principio di attivazione che vincola la fruizione delle prestazioni economiche previdenziali all'assolvimento dell'onere di determinati comportamenti da parte del beneficiario³⁹¹, e la

costituzionale e anticipazioni legislative, in *RGL*, 2016, 3, I, 496; P. Bozzao, *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, cit., 4.

³⁸⁷ Il ministero del lavoro e delle politiche sociali, infatti, propone il Presidente, un membro del Consiglio di amministrazione, il Direttore mentre la Conferenza delle Regioni designa l'altro membro del Consiglio di Amministrazione e le parti sociali partecipano al Consiglio di sorveglianza, composto da 10 membri; sempre al Ministero spettano, poi, il potere di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL, nonché le competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché quelle in materia di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro (artt. 3-4).

³⁸⁸ Su cui v. P. Rauseri, *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato nazionale del lavoro*, in *LG*, 2016, 1, 5 ss.; E. Massi, *Agenzia unica per le ispezioni del lavoro: aspettative e criticità*, in *DPL*, 2015, 41, 2351 ss.

³⁸⁹ V. art. 1, c. 1, l. n. 183/2014.

³⁹⁰ Sul concetto di *welfare to work*, anche in una prospettiva europea e comparata si rinvia A. Marsala (a cura di), *Il welfare to work: modelli di intervento europeo*, Roma, 2006; T. Boeri, R. Layard, S. Nickell, *Welfare to work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 1999.

³⁹¹ Sul punto cfr. A. Olivieri, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, 2017;

cui rilevanza emerge già dall'art. 2, lett. e), l. n. 183/2014, che ha promosso un «*adeguamento delle sanzioni e delle relative modalità di applicazione, in funzione della migliore effettività, secondo criteri oggettivi e uniformi, nei confronti del lavoratore beneficiario di sostegno al reddito che non si rende disponibile ad una nuova occupazione, a programmi di formazione o alle attività a beneficio delle comunità*».

6.2. I principi e i criteri direttivi della l. n. 183/2014 in materia di ammortizzatori sociali

Entrando nel merito della delega affidata all'Esecutivo dalla l. n. 183/2014 e concentrando l'analisi esclusivamente sul comma 2 dell'articolo unico di cui si compone, dedicato alla revisione generale della normativa in materia di ammortizzatori sociali, occorre innanzi tutto focalizzare l'attenzione sull'impiego, da parte del legislatore, di tale espressione tanto per indicare gli strumenti operanti «*in costanza di rapporto di lavoro*»³⁹² che «*in caso di disoccupazione involontaria*»³⁹³. Diversamente dalle previsioni della legge Fornero (l. n. 92/2012), che aveva ricompreso nella categoria degli ammortizzatori sociali unicamente i trattamenti di tutela del reddito nel caso di disoccupazione involontaria (art. 2, l. n. 92/2012), il *Jobs Act*, peraltro sulla scorta di una rinnovata prospettazione sostanziale delle misure di protezione del reddito nel caso di mancanza di lavoro, include sotto la medesima etichetta – di ammortizzatori sociali appunto – anche i trattamenti di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro (che l'art. 3, l. n. 92/2012, denominava semplicemente «*Tutele in costanza di rapporto di lavoro*»).

In tal modo, si esprime, sul piano formale, la netta distinzione tra gli ammortizzatori prima e dopo la cessazione del rapporto di lavoro - ribadita, poi, dalla scissione della disciplina di dettaglio in due distinte

ID., *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 185 ss.; ID., *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, cit.; L. Corazza, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, 489 ss.; S. B. Caruso, M. Cuttone, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 283/2015, 10 ss.; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno della riforma del mercato del lavoro: a proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, n. 2, 227; S. Spattini, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 377.

³⁹² V. art. 1, c. 2, lett. a), l. n. 183/2014.

³⁹³ V. art. 1, c. 2, lett. b), l. n. 183/2014.

fonti (i d.lgs. attuativi nn. 22 e 148 del 2015)³⁹⁴ - che segna la chiara separazione, anche sul piano sostanziale, tra le diverse funzioni e competenze che i due strumenti sono chiamati a svolgere. In altre parole, viene trasposto esplicitamente nel testo normativo il divieto di sommatorie dei trattamenti che in passato li aveva resi lunghissimi e costosissimi.

Precisata la portata terminologica dell'espressione, occorre evidenziare che a fondamento della delega per il riordino degli ammortizzatori sociali la l. n. 183/2014 ha posto una molteplicità di scopi e finalità, oltreché principi e criteri direttivi, formulati, peraltro, in termini oggettivamente ampi e per certi versi anche generici, sì da lasciare un indubbio margine di discrezionalità all'azione demandata all'esecutivo³⁹⁵.

La delega sugli ammortizzatori sociali, di cui all'art. 1, c. 1, l. n. 183/2014, individua sostanzialmente quattro "macro" scopi: a) assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori; b) razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale; c) favorire, in entrambi i casi *sub* a) e b), il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali; d) semplificare, in tutte le fattispecie delineate, le procedure amministrative e ridurre gli oneri non salariali del lavoro.

Gli scopi così preliminarmente enunciati vengono poi ripresi ed articolati dai successivi principi e criteri cui è indirizzata l'attività regolamentare degli specifici settori di intervento, sicché è proprio in relazione alle singole previsioni a valenza normativa della delega che si può apprezzare l'effettiva portata delle finalità stesse.

Tuttavia, non va mancata di segnalare la novità di maggior rilievo in essi contenuta, data dall'esplicitazione della volontà del legislatore di collegare il riconoscimento delle prestazioni per la disoccupazione involontaria alla storia contributiva del lavoratore che ha perso il lavoro, la cui concretizzazione, di fatto, si traduce in una quantificazione delle prestazioni direttamente proporzionale alla contribuzione accreditata presso la posizione previdenziale del disoccupato. Tale direttrice manifesta una forte riaffermazione della matrice assicurativa dell'istituto e incide, di conseguenza, sul valore solidaristico dello stesso, affievolendone la portata e riducendo, in ultima istanza, la tutela dei soggetti economicamente più deboli³⁹⁶.

³⁹⁴ Parla a tal proposito di una modifica «forse la più semplice e per questo dirimpente» perché «le modifiche sono e debbono essere semplici, per essere efficaci», M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 415.

³⁹⁵ E. Balletti, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., 1 ss.

³⁹⁶ V. M. D'Onghia, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2015. Il diario del lavoro*, 2015, 151 ss.; A. Sgroi, *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/14 e i decreti legislativi: linee evolutive dell'ordinamento*, cit., 249; P. Capurso, *Assicurazione Sociale per l'Impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, *Commento a d.lg. 4 marzo 2015, n. 22*, in *LG*, 2015, 4, 343.

Quanto ai principi e criteri direttivi essi sono, innanzitutto dettagliati con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, prevedendosi³⁹⁷:

- 1) un contingentamento delle causali di concessione della CIG, mediante eliminazione - già avviata, invero, della l. n. 92/2012 - delle ipotesi di intervento per cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo, e cioè in caso assenza di prospettive di ripresa dell'attività;
- 2) una semplificazione delle procedure burocratiche per la concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili;
- 3) una regolazione dell'accesso alla CIG quale *extrema ratio* solo a seguito di esaurimento di tutte le possibilità previste dalla contrattazione collettiva di riduzione dell'orario di lavoro, eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà³⁹⁸;
- 4) una revisione dei limiti di durata di ciascun tipo di integrazione salariale, da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento di CIGO e CIGS, nonché mediante l'individuazione di meccanismi di incentivazione della rotazione;
- 5) una maggiore compartecipazione, in termini economici, delle imprese utilizzatrici con riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo;
- 6) una revisione dell'ambito di applicazione dell'integrazione salariale ordinaria e straordinaria, nonché dei fondi bilaterali di solidarie e dei contratti di solidarietà.

La seconda delega in materia di trattamenti di sostegno al reddito, che riguarda le prestazioni in favore dei disoccupati involontari, prescrive³⁹⁹:

- 1) una rimodulazione dell'ASpI, con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti a requisiti ridotti, rapportando la durata delle prestazioni alla pregressa storia contributiva del lavoratore beneficiario;
- 2) un incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti;
- 3) l'universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI, con estensione della stessa ai lavoratori autonomi con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, con un'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi, del principio di automaticità delle prestazioni, il tutto con un periodo biennale di applicazione sperimentale e a risorse definite;

³⁹⁷ V. art. 1, c. 2, lett. a), l. n. 183/2014.

³⁹⁸ Va rilevato che, sempre in seno all'art. 1, c. 2, lett. a), n. 8) è anche prevista la revisione dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei CdS difensivi.

³⁹⁹ V. art. 1, c. 2, lett. b), l. n. 183/2014.

4) una previsione di tetti alla contribuzione figurativa accreditata sulla posizione previdenziale del lavoratore disoccupato che gode della prestazione;

5) una introduzione eventuale, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, il cui ISEE presenti valori ridotti, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti.

In aggiunta ai suddetti criteri espressamente destinati a disciplinare le integrazioni salariali e i trattamenti di disoccupazione, ve ne sono altri ad essi strettamente connessi perché volti a garantire il collegamento tra misure di attivazione del soggetto beneficiario degli ammortizzatori sociali ed interventi per la ricerca attiva di una nuova occupazione, tra cui possono essere incluse anche attività a beneficio delle comunità locali, e la cui effettività deve essere garantita da un adeguamento delle sanzioni per coloro che non si rendano collaborativi⁴⁰⁰.

Sempre in tema di partecipazione attiva del lavoratore alla sua riqualificazione professionale e alla ricerca di un nuovo posto di lavoro (cd. *workfare*), è dedicata una successiva porzione del testo normativo in tema di servizi per il lavoro e le politiche attive⁴⁰¹, che, pur avendo valenza previdenziale, si collocano al di fuori del sistema degli ammortizzatori sociali, non essendo rivolti ai soli beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito⁴⁰².

Nelle pagine che seguono si cercherà, quindi, di procedere ad una verifica dell'adeguatezza rispetto ai citati decreti della legislazione delegante.

⁴⁰⁰ V. art. 1, c. 2, lett. c)-e), l. n. 183/2014.

⁴⁰¹ V. art. 1, c. 3, l. n. 183/2014.

⁴⁰² V. in particolare art. 1, qc. 4, lett. a) e b) per la delega in tema di «razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti» e «degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità»; Lett. c), d), e), h), i), l) per l'istituzione dell'ANPAL, quale Agenzia nazionale per l'occupazione; lett. m) per il «rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi»; lett. n) per la «valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati nonché operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria»; lett. o) per la «valorizzazione della bilateralità attraverso il riordino della disciplina vigente»; lett. p) per la «introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione»; lett. r), s) per la previsione di meccanismi di raccordo e di coordinamento delle funzioni tra l'ANPAL e l'Inps, l'ANPAL e gli enti che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità.

Capitolo II

Gli interventi di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro

SOMMARIO: **1.** Gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro nel d.lgs. n. 148/2015 – **2.** Le direttrici della riforma della CIG – **3.** I tratti essenziali della disciplina: il riordino dell'esistente – **3.1.** L'ambito di applicazione soggettivo: i lavoratori beneficiari – **3.2.** Il requisito dell'anzianità minima presso l'unità produttiva **3.3.** I datori di lavoro che possono richiedere l'intervento – **3.4.** La misura del trattamento CIGO/CIGS – **4.** Le grandi novità della riforma della CIG: il contingentamento degli interventi di sostegno al reddito nelle limitazioni temporali, quantitative e causali – **4.1.** I limiti alla durata e alle ore integrabili – **4.1.1.** Gli interventi in deroga ai limiti di durata. – **4.2.** Le causali d'intervento CIG – **4.2.1.** Le causali CIGO – **4.2.2.** Le causali CIGS – **5.** Gli incentivi alla solidarietà: il contratto di solidarietà difensivo – **5.1.** Il contratto di solidarietà espansiva: rapporto con la CIG – **6.** La semplificazione amministrativa – **6.1.** La maggiore responsabilizzazione delle imprese – **7.** Il *welfare* negoziale dei Fondi di solidarietà bilaterali – **7.1.** I Fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act – **7.2.** Le prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà bilaterali – **7.3.** I profili finanziari: contribuzione ed equilibrio di bilancio dei fondi – **7.4.** La natura giuridica dei Fondi di solidarietà bilaterali – **8.** Meccanismi di condizionalità e politiche attive del lavoro per i percettori di integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro – **9.** Una costante del sistema: la CIG in deroga – **10.** La reintroduzione della CIGS per cessazione di attività nel d.l. n. 109/2018 – **11.** Conclusioni

1. Gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro nel d.lgs. n. 148/2015

In attuazione della delega contenuta al comma 2, lett. a) dell'articolo unico di cui si compone la l. n. 183/2014, il legislatore ha adottato il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 interamente dedicato al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

Il decreto legislativo ambisce a realizzare un vero e proprio Testo Unico attraverso il riordino, la razionalizzazione e l'unificazione di tutte le disposizioni inerenti alle tutele passive del reddito prima della disoccupazione⁴⁰³, nel tentativo di semplificare e rendere più certo il sistema, diventato complicatissimo ed incomprensibile – come già detto – per stratificazioni normative, anche extra legali⁴⁰⁴.

L'obiettivo perseguito dal legislatore delegato può riassuntivamente essere ricondotto a due concetti chiave: semplificazione – tanto normativa, quanto amministrativa – e razionalizzazione⁴⁰⁵.

La semplificazione normativa emerge innanzi tutto dall'assetto che il d.lgs. n. 148/2015 ha impresso alle disposizioni relative agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, collocate tutte in un unico "codice" che riunisce la disciplina dell'integrazione salariale ordinaria e straordinaria, dei fondi bilaterali di solidarietà, del contratto di solidarietà (d'ora in poi per brevità CdS) sia difensiva che espansiva, entrambi ri-regolati rispetto alla formulazione originaria di cui agli artt. 1 e 2, l. n. 863/1984⁴⁰⁶.

Tale unitarietà si rispecchia nella struttura interna del dettato normativo che, suddiviso in quattro titoli dedicati rispettivamente alla CIG (artt. 1-25), ai Fondi di solidarietà bilaterali (artt. 26-40), ai contratti di solidarietà espansivi (art. 41) e alle disposizioni transitorie e finali⁴⁰⁷ (artt. 42-47), ripropone la tripartizione del complessivo ambito

⁴⁰³ Così D. Garofalo, *La ratio della riforma*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 11; M. Cinelli, *Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *RDSS*, 2015, 289 ss.,

⁴⁰⁴ Cfr. M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, cit., 414.

⁴⁰⁵ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, in P. Curzio (a cura di), *Previdenza ed assistenza sociale*, Milano, 2017, 93 ss.; ID., *La ratio della riforma*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, Bari, 2016, 11 ss.; E. Massi, *La riforma dell'integrazione salariale ordinaria e straordinaria*, in *DPL*, 2015, 46, 1 ss.

⁴⁰⁶ V. art. 46, c. 1, lett. i) che abroga espressamente gli artt. 1 e 2, d.l. n. 726/1984, conv. in l. n. 863/1984 in materia CdS difensiva ed espansiva, la cui disciplina è confluita nel d.lgs. n. 148/2015.

⁴⁰⁷ Invero non tutte attinenti alla materia degli strumenti a sostegno del reddito in costanza di rapporto, come ad es. l'art. 43, che detta disposizioni finanziarie incidenti sul d.lgs. n. 22/2015 in materia di NASpI e ASDI e sul d.lgs. n. 80/2015.

applicativo delle integrazioni salariali in caso di riduzione dell'orario di lavoro o di sospensione dell'attività: la CIG destinata a soggetti individuati da specifici requisiti dimensionali e settoriali, il sistema della bilateralità rivolto ai datori di lavoro non rientranti nell'ambito di applicazione della cassa e l'area residuale ove non operano ammortizzatori in costanza di rapporto di natura strutturale bensì quelli appositamente concessi "in deroga" al sistema generale — la cui portata dovrebbe sempre più restringersi per via della contemporanea estensione dell'operatività dei fondi di solidarietà. In chiusura e sempre in una prospettiva sistematica e di coordinamento, la norma dell'art. 46 sancisce l'abrogazione espressa delle norme ivi elencate e quella implicita di ogni altra «*contraria o incompatibile*» con le disposizioni del decreto stesso.

Sempre nel corpo del medesimo testo unico si collocano, poi, le disposizioni tese a dare attuazione alla semplificazione amministrativa, che incidono sul procedimento di concessione di CIGO e CIGS attraverso un ampliamento del periodo per la conclusione del procedimento, bilanciato, però, da una più chiara scansione dei tempi di concessione⁴⁰⁸.

Al contempo la riforma è fortemente ispirata alla razionalizzazione della tutela del reddito in costanza di rapporto. Questo obiettivo si traduce nella volontà di superare la logica della c.d. legislazione dell'emergenza che aveva comportato un uso distorto e anomalo delle integrazioni salariali (basti pensare alla CIG in deroga, interamente finanziata dalla fiscalità generale e slegata dagli ordinari requisiti di concessione), per ricondurle alla finalità loro propria di garanzia del reddito dei lavoratori per il periodo necessario al superamento della situazione contingente nel caso della CIGO e all'attuazione dei programmi di riorganizzazione ovvero alla soluzione della crisi aziendale nel caso della CIGS⁴⁰⁹. Le novità più significative rispondono infatti a tale *ratio*, come confermano le previsioni di maggior rigore nella definizione delle causali di intervento CIG con la contestuale eliminazione della possibilità di ricorrere alla CIGS in caso di cessazione definitiva dell'attività dell'azienda, la più rigida fissazione dei termini di durata massima complessiva dell'integrazione salariale, l'innalzamento degli oneri a carico delle imprese rimodulati in ragione dell'effettivo utilizzo del trattamento, nonché la realizzazione di economie destinate a finanziare alcune delle misure di sostegno al reddito regolate dal d.lgs. n. 22/2015⁴¹⁰.

Si tratta nel complesso di modifiche che, pur traendo innegabilmente la loro giustificazione anche da esigenze di

⁴⁰⁸ V. rispettivamente per CIGO e CIGS gli artt. 15 e 25, d.lgs. n. 148/2015.

⁴⁰⁹ D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 93 ss.; G. Orlandini, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *QG*, 2015, 3.

⁴¹⁰ Su tale ultima disposizione v. art. 43, c. 1, d.lgs. n. 148/2015.

contenimento della spesa previdenziale⁴¹¹, risultano in buona parte coincidenti con l'obiettivo di fondo già perseguito dalla riforma del 1991⁴¹² (poi non pienamente raggiunto a causa delle crisi che hanno investito il sistema produttivo nazionale⁴¹³), in quanto orientate a riportare l'istituto alla sua funzione di strumento di tutela delle imprese, e di conseguenza dei lavoratori⁴¹⁴, al fine di superare difficoltà transitorie conservando i livelli occupazionali.

Questa analogia di fondo tra le due riforme degli ammortizzatori sociali evidenzia come il contenimento nell'utilizzo della CIG non sia una finalità nuova. Per poter quindi valutare se il grado di effettività della tutela offerta dal *Jobs Act* abbia subito delle alterazioni rispetto al passato, non ci si deve limitare a considerare l'inasprimento dei criteri di accesso e delle modalità di fruizione della Cassa, quanto piuttosto verificare il coordinamento tra quest'ultima e gli strumenti di gestione delle eccedenze di personale, cioè la protezione data ai lavoratori a seguito della cessazione del rapporto di lavoro una volta terminato il periodo di integrazione.

La l. n. 223/1991 aveva garantito il sostegno agli esuberanti attraverso il generoso trattamento dell'indennità di mobilità — molto oneroso per la spesa pubblica —, oggi invece si assiste ad un arretramento delle tutele derivante dalla sostituzione della mobilità con la NASpI⁴¹⁵. Aggiungendo, infatti, la durata massima complessiva delle integrazioni salariali, pari a 24 mesi nel quinquennio mobile (estesi a 36 in caso di CdS difensivo), alla durata massima della NASpI, pari a mesi 24 ove sussista il requisito contributivo pieno di 48 mesi, si evince che il periodo massimo di sostegno al reddito dei lavoratori in esubero è pari in totale a 4 anni, estesi a 5 ove si faccia ricorso alla solidarietà difensiva⁴¹⁶.

⁴¹¹ V. G. Orlandini, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, cit.; M. Cinelli, *L'«effettività» delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *RDSS*, 2016, 1, 21 ss.

⁴¹² Così C.A. Nicolini, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 269/2015, 7; S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, in *LD*, 2017, 2, 218.

⁴¹³ Cfr. D. Garofalo, *La ratio della riforma*, cit., 13; già F. Liso, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla L. n. 223 del 1991*, in *LI*, 1992, suppl. 12, 5, con riferimento al provvedimento del 1991 aveva sottolineato come questo risultasse «comunque molto gracile rispetto al turbinoso ambiente che lo deve accogliere».

⁴¹⁴ Cfr. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Milano, 1994, 136, sulla vocazione polifunzionale delle integrazioni salariali.

⁴¹⁵ La prestazione dell'indennità di mobilità è stata abrogata a partire dall'1 gennaio 2017 dall'art. 2, c. 71, l. n. 92/2012.

⁴¹⁶ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 94.

Oltre che riorganizzare e semplificare il materiale normativo esistente, il d.lgs. n. 148 avrebbe dovuto realizzare, almeno secondo le intenzioni del legislatore, anche una stabilizzazione dello stesso⁴¹⁷. Nei fatti, tuttavia, il decreto delegato non esaurisce la regolamentazione della materia sia perché esso ha fatto salve le vecchie discipline particolari dei settori dell'agricoltura e dell'editoria e alcune ipotesi di ammortizzatori in deroga⁴¹⁸, sia perché non si è rivelato capace ancora una volta, come è accaduto dopo il 1991, di "frenare" l'evoluzione della normativa successiva, che ha continuato a proliferare⁴¹⁹.

Di seguito al d.lgs. n. 148/2015 sono intervenute, in stretta successione, le leggi di stabilità per gli anni 2016 (l. n. 208/2015)⁴²⁰, 2017 (l. n. 232/2016) e 2018 (l. n. 205/2017), nonché il c.d. decreto correttivo del *Jobs Act*⁴²¹, il d.lgs. n. 69/2017 in materia di CIGS nel settore editoriale e da ultimo il d.l. n. 109/2018 per le aziende cessate⁴²². In

⁴¹⁷ Cfr. relazione illustrativa del d.lgs. n. 148/2015, consultabile su www.governo.it/sites/governo.it/files/79315-10415.pdf, secondo cui «in ossequio alla finalità posta dal legislatore delegante di razionalizzare e riordinare la normativa, è stato perseguito l'intento di collocare in un corpo normativo unico le diverse disposizioni relative agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro (integrazioni salariali ordinaria e straordinaria e fondi di solidarietà) attualmente contenute in diversi testi normativi, tutto ciò assicurando il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti, al fine di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa».

⁴¹⁸ V. art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015 che prevede una deroga alle causali CIGS e alla durata dell'intervento per il triennio 2016-2018 ove l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale; art. 42, cc. 3 e 4, che consente l'utilizzo della CIGS oltre i limiti di durata massima complessiva e le soglie temporali della causali di riorganizzazione aziendale e CdS per gli accordi conclusi in sede governativa entro il 31 luglio 2015, riguardanti casi di rilevante interesse strategico per l'economia nazionale che comportino notevoli ricadute occupazionali, tali da condizionare le possibilità di sviluppo economico territoriale; v. anche il recente art. 44, d.l. n. 109/2018, che ha previsto il trattamento CIGS anche per le imprese in crisi che cessino o stiano per cessare l'attività al ricorrere di particolari condizioni, su cui cfr. *infra*.

⁴¹⁹ Così C.A. Nicolini, *Gli ammortizzatori sociali riformati*, in ID. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, 2018, 2.

⁴²⁰ V. art. 1, cc. 304 e 307, l. n. 208/2015.

⁴²¹ V. art. 2, c. 1, lett. f), n. 3, d.lgs. n. 185/2016, poi modificato dall'art. 3, c. 1, lett. a), b), c), d.l. n. 244/2016, conv. in l. n. 19/2017, che ha introdotto all'art. 44, il c. 11-bis, il quale ha previsto una deroga alla durata dell'intervento per crisi aziendale a favore delle imprese collocate in aree di crisi industriale complessa riconosciute alla data dell'8.10.2016; successivamente l'art. 53-ter, d.l. n. 50/2017, conv. in l. n. 96/2017, ha consentito alle Regioni di destinare le risorse finanziarie non utilizzate di cui all'art. 44, c. 11-bis, cit., alla prosecuzione, senza soluzione di continuità, del trattamento di mobilità in deroga per i lavoratori che operino in un'area di crisi industriale complessa.

⁴²² V. art. 1, c. 2, d.lgs. n. 69/2017, che ha previsto l'abrogazione dall'1.1.2018 della disciplina speciale per le imprese del settore dell'editoria, ma ha al contempo

aggiunta a queste ultime, le regole sull'integrazione salariale risentono significativamente anche dell'implementazione attuata da fonti secondarie quali i decreti ministeriali e la prassi amministrativa di cui alle circolari esplicative del Ministero del lavoro e dell'Inps. Del contenuto specifico di tali atti si darà conto nel prosieguo, ma si può anticipare che essi non si sono limitati a correggere singoli aspetti, regolativi o applicativi, del regime rimodulato dal legislatore del 2015, avendo, invece, apportato elementi innovativi, spesso nel segno di un contenimento delle possibilità di accesso agli interventi.

Pare, quindi, senza troppa approssimazione che ci si avvicini ad una nuova stratificazione normativa, compiuta per successive aggiunte di fonti regolatrici sia di natura legislativa che amministrativa, il cui fine dichiarato è, spesso, quello di specificare i criteri di concessione degli interventi, ma il cui risultato di fatto è di incidere sull'ambito di operatività effettiva delle singole cause integrabili⁴²³.

Che tali provvedimenti contribuiscano a creare un disequilibrio rispetto all'originaria logica unitaria dell'impianto del d.lgs. n. 148, si evince anche dalla circostanza che il suo art. 43, c. 1, prevedesse un progressivo incremento delle dotazioni del fondo di cui all'art. 1, c. 107, l. n. 190/2014⁴²⁴ mediante «*le economie derivanti dalle disposizioni di cui al Titolo I del presente decreto*». La prefigurata limitazione del ricorso alla CIG che avrebbe dovuto comportare un conseguente risparmio di spesa da investire altrove, risulta però smentita proprio da quelle previsioni derogatorie alla disciplina generale, che, in senso opposto, impongono tagli alla dotazione del menzionato fondo e contestualmente finanziano nuovi interventi di CIG in deroga⁴²⁵.

La riforma del 2015, riproponendo peraltro la linea già tracciata dalla l. n. 92/2012⁴²⁶, era espressamente volta a decretare la fine di tutti i

introdotto l'art. 25-bis al d.lgs. n. 148/2015, che ha statuito, con efficacia dalla medesima data e per le stesse imprese, un regime del tutto particolare, fortemente derogatorio rispetto a quello ordinario.

⁴²³ Così C.A. Nicolini, *Gli ammortizzatori sociali riformati*, cit., 28.

⁴²⁴ Il riferimento è al Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali «*per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, ivi inclusi gli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti e indiretti*».

⁴²⁵ V., da ultimo, art. 1, c. 1067, l. n. 205/2017.

⁴²⁶ L'art. 2, c. 64, l. n. 92/2012 stabiliva «*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 i soli anni

trattamenti in deroga⁴²⁷, da considerarsi come interventi eccezionali e comunque ad esaurimento⁴²⁸, ma dal nuovo *mix* di regole sembra, al contrario, derivare una conferma della natura fluida della disciplina degli ammortizzatori in costanza di rapporto, la cui regolazione non riesce ad affrancarsi da un intreccio di fonti composito e multilivello⁴²⁹.

A distanza di tre anni dalla sua adozione, gli obiettivi di unità e razionalità del d.lgs. n. 148/2015 paiono quindi sgretolarsi a colpi di deroghe e proroghe, in una sorta di *deja vu* che porta alla mente quanto accaduto, all'indomani della riforma della l. n. 223/1991, superata, e finanche "tradita", dal successivo d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993.

2. Le direttrici della riforma della CIG

Nel ridisegnare la disciplina della CIG il d.lgs. n. 148/2015 ha mantenuto fermi i tratti essenziali che connotavano la normativa pregressa, ma, in aggiunta ad essi, ha introdotto delle significative novità volte a dare concreta attuazione ai principi e ai criteri direttivi che hanno animato la legge delega e motivato l'intervento riformatore.

La verifica dell'inveramento di siffatti obiettivi, che rappresentano altrettante innovazioni della disciplina della CIG, può, quindi, fungere da linea guida per l'analisi della normativa nel suo complesso⁴³⁰.

Il primo degli scopi perseguiti dalla riforma del 2015 può essere individuato nel contingentamento degli interventi di sostegno al reddito, realizzato lungo tre distinte direttrici: la contrazione temporale della durata dei trattamenti (unificata per CIGO e CIGS), la riduzione quantitativa delle ore integrabili (criterio direttivo n. 4), la limitazione

2013-2016 la possibilità di disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, la concessione, in deroga alla normativa vigente, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali.

⁴²⁷ In proposito M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 419, che attribuisce al d.lgs. n. 148/2015 il merito di aver «posto una "normalizzazione", che vuol dire rientro nella legalità, vietando in modo semplice quanto drastico non solo le "deviazioni" di puro fatto, ma anche le deroghe».

⁴²⁸ Sull'eliminazione degli interventi in deroga previsti dalla legge Fornero (art. 2, c. 64-67, l. n. 92/2012) cfr. msg. Inps n. 354 del 16 gennaio 2015; d.i. n. 86972 del 9 gennaio 2015, CIG in deroga per appalti di pulizie nelle scuole; msg. Inps n. 3244 del 12 maggio 2015, Ammortizzatori sociali in deroga 2015; Msg. Inps n. 4820 del 16 luglio 2015, Ammortizzatori in deroga: risorse finanziarie 2015; msg. Inps n. 5313 del 13 agosto 2015, Ammortizzatori in deroga nel settore pesca; msg. Inps n. 54 dell'11 gennaio 2016, Ammortizzatori sociali in deroga 2015; circ. Inps n. 107 del 27 maggio 2015.

⁴²⁹ In tal senso v. ancora C.A. Nicolini, *Gli ammortizzatori sociali riformati*, cit., 3.

⁴³⁰ Su questa ricostruzione cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 98-99.

delle causali di intervento CIGS (criterio direttivo n. 1), pur nell'invarianza di quelle CIGO.

In secondo luogo, il nuovo apparato normativo mira ad una semplificazione amministrativa (criterio direttivo n. 2) e normativa cui fa da contrappeso una più marcata responsabilizzazione delle imprese (criteri direttivi nn. 5 e 6). Da un lato, infatti, si registrano uno snellimento degli adempimenti amministrativi (con l'attribuzione della competenza al direttore dell'Inps per la CIGO e la riconferma della competenza ministeriale per la CIGS) e una razionalizzazione della frammentata normativa che aveva connotato il precedente assetto regolatorio mediante l'adozione di un testo unico in tema di CIG che risulta autosufficiente, considerata l'entità degli aspetti demandati alla decretazione ministeriale⁴³¹. Dall'altro lato, la responsabilità delle imprese risulta inasprita dal notevole incremento del contributo addizionale previsto per CIGO, CIGS e per la CIG in deroga⁴³², destinato ad aumentare ogni 12 mesi (9%, 12%, 15%), a fronte invece di un alleggerimento del contributo ordinario per la CIGO e della conferma di quello per la CIGS.

Anche l'accentuazione di un sistema di sostegno al reddito in costanza di rapporto di tipo dualistico «*pubblico per l'essenziale e privato per le categorie con rischio minore*»⁴³³, integra uno degli scopi della riforma, che, in tal senso, ha previsto un allargamento dell'operatività dei fondi di solidarietà bilaterali (criterio direttivo n. 7).

Infine, in un'ottica di incentivazione del CdS difensiva, il d.lgs. n. 148 ne ha previsto una revisione dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento, condizionando altresì l'accesso alla CIG all'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro (criteri direttivi nn. 3 e 8).

3. I tratti essenziali della disciplina: il riordino dell'esistente

Prima di analizzare nel dettaglio le maggiori novità apportate dal d.lgs. 148/2015 alla disciplina delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro, devono essere ricordate brevemente le disposizioni che sono, invece, rimaste invariate nei loro tratti essenziali, salvo segnalarne eventuali emendamenti o aggiustamenti.

La trattazione seguirà l'ordine proposto dal d.lgs. n. 148/2015, partendo dalle norme in materia di cassa integrazione, che si aprono con una serie di regole generali (artt. 1-8) valevoli per entrambe le fattispecie della CIG, ordinaria e straordinaria, nonché per il CdS difensivo cui seguono le disposizioni specificamente destinate a ciascuno dei menzionati

⁴³¹ Sulla decretazione ministeriale all'uopo adottata ai sensi del d.lgs. n. 148/2015 v. *infra*.

⁴³² V. circ. Min. lav. n. 4 del 2 febbraio 2016.

⁴³³ Riprendendo un'espressione di M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 437.

interventi (rispettivamente artt. 9-18 e 19-25) ed infine quelle dedicate ai fondi di solidarietà bilaterali (artt. 26-40) e al CdS espansivo (art. 41).

3.1. L'ambito di applicazione soggettivo: i lavoratori beneficiari

I primi due articoli del d.lgs. n. 148 delimitano il campo di applicazione soggettiva delle disposizioni in materia di CIG, individuando le categorie di lavoratori beneficiari del trattamento di integrazione salariale sia ordinario che straordinario e prevedendo altresì i requisiti che essi devono possedere per poter accedere ai trattamenti.

L'art. 1 indica come soggetti destinatari delle integrazioni salariali ordinaria e straordinaria i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato, ivi compresi gli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante, esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio, purché possiedano, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, un'anzianità di effettivo lavoro di almeno 90 giorni alla data di presentazione della domanda di concessione.

Mentre l'esclusione di alcune categorie di lavoratori, quali i dirigenti e i lavoratori a domicilio, si pone in un *continuum* con la pregressa disciplina della CIG, una significativa novità è invece rappresentata dall'inclusione degli apprendisti nell'ambito di applicazione degli interventi. Sul punto giova osservare che l'estensione della CIG agli apprendisti con contratto professionalizzante completa il quadro di tutele offerte loro in caso di mancanza di lavoro che aveva cominciato a delinearsi dapprima con l'attribuzione della CIG in deroga nel 2008⁴³⁴ e, successivamente, dei trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria, nel 2012⁴³⁵.

Si tratta, invero, di un'estensione caratterizzata da significativi limiti (*ex art. 2*), giacché essa coinvolge i soli lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante⁴³⁶, i quali, ove siano alle dipendenze di imprese che possono accedere alla sola CIGS, saranno destinatari del trattamento straordinario limitatamente alle ipotesi di crisi aziendale (*ex art. 21, c. 1, lett. b*), mentre beneficeranno esclusivamente dei trattamenti ordinari nel caso in cui siano dipendenti di imprese che possano accedere alla sola CIGO ovvero ad entrambi gli interventi (CIGO e CIGS)⁴³⁷.

L'applicazione dell'integrazione salariale al solo apprendistato professionalizzante così come la limitazioni degli interventi utilizzabili,

⁴³⁴ V. art. 19, c. 1, lett. c), d.l. n. 185/2008, conv. con mod. in l. n. 2/2009 e ss. mm. (poi abrogato dall'art. 2, c. 55, l. n. 92/2012) che aveva previsto in via sperimentale per il triennio 2009-2011 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.

⁴³⁵ V. art. 2, c. 2, l. n. 92/2012.

⁴³⁶ V. art. 2, c. 1, d.lgs. n. 148/2015.

⁴³⁷ V. art. 2, c. 2, d.lgs. n. 148/2015.

risultano coerenti con la precipua finalità formativa dell'apprendistato, il cui perseguimento risulterebbe frustrato da una sospensione o da una riduzione dell'orario di lavoro di lungo termine e cioè per causali non connotate da transitorietà che, quindi, una volta cessate, consentano all'apprendista di riprendere l'attività lavorativa e contestualmente completare il percorso formativo (il che spiega la scelta di circoscrivere l'intervento alle sole situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, ovvero a situazioni temporanee di mercato — causali CIGO — ovvero ancora a crisi aziendale)⁴³⁸.

La categoria degli apprendisti resta invece esclusa dalla platea dei destinatari del trattamento di CIGS per solidarietà difensiva⁴³⁹, con una scelta poco comprensibile sol che si consideri, da un lato, che il CdS difensivo costituisce, all'esito del riordino delle misure di sostegno al reddito operato dal d.lgs. n. 148, non solo una causale autonoma del trattamento CIGS⁴⁴⁰, ma anche quella maggiormente incentivata, e, dall'altro lato, che il CdS difensivo in passato era stato esteso, pur senza diritto all'integrazione salariale, anche agli apprendisti⁴⁴¹.

L'inclusione degli apprendisti nella CIG comporta un aggravio degli oneri connessi a tale rapporto che, accanto alla contribuzione generale (*ex art. 1, c. 773, l. n. 296/2006*), impone ora anche gli «*obblighi contributivi previsti per le integrazioni salariali di cui essi sono destinatari*», il cui ammontare non può essere oggetto dello sgravio di cui all'art. 22, c. 1, l. n. 183/2011 (art. 2, c. 3)⁴⁴².

Con riguardo, infine, agli effetti della CIG sul rapporto di lavoro, il c. 4 dell'art. 2 prevede che il periodo di apprendistato sia prorogato in misura equivalente all'ammontare delle ore di integrazione salariale fruita, e senza alcun limite minimo, diversamente da quanto stabilito per i casi di malattia e infortunio e per le altre cause di sospensione involontaria del

⁴³⁸ Sul punto v. D. Garofalo, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, in F. Santoni, M. Ricci, R. Santucci (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, Napoli, 225, secondo cui l'estensione della disciplina CIG ai soli apprendisti assunti con il contratto professionalizzante risulta essere una limitazione del tutto logica e coerente dato lo stretto collegamento delle altre due tipologie di apprendistato ai percorsi di istruzione, formazione e ricerca, alle quali mal si adatta qualsiasi ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa; tale scelta, secondo l'A. «*finisce con il riflettersi sulle ipotesi di recesso adottabile nei confronti degli apprendisti, necessariamente circoscritte alla giusta causa e al giustificato motivo soggettivo per quelli del primo e del terzo tipo e viceversa estese al giustificato motivo oggettivo e al collettivo per riduzione di personale per quelli del secondo tipo*».

⁴³⁹ Così espressamente ha chiarito l'interpello Min. lav. n. 21 dell'11 agosto 2016.

⁴⁴⁰ V. art. 21, c. 1, lett c), d.lgs. 148/2015.

⁴⁴¹ V. art. 5, cc. 5-8, d.l. n. 148/1993.

⁴⁴² Per un approfondimento sugli obblighi contributivi dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria ai lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, cfr. msg. Inps n. 24 del 5 gennaio 2016.

lavoro, in relazione alle quali il prolungamento del periodo di apprendistato è subordinato ad una durata della sospensione di almeno trenta giorni⁴⁴³.

Quanto ai lavoratori non espressamente richiamati dall'art. 1 del d.lgs. n. 148, alcune osservazioni devono svolgersi in merito alla particolare posizione della forza lavoro somministrata e dei prestatori c.d. "agili" (o *smart workers*).

La prima categoria di lavoratori risulta destinataria di ammortizzatori sociali in deroga (ex art. 2, c. 1, d.m. 1 agosto 2014, n. 83473) e, correlativamente, esclusa dall'ambito di applicazione generale della CIG. Ciò in ragione dell'inquadramento previdenziale delle agenzie di somministrazione che sono considerate rientranti nel settore del terziario e non in quello del commercio e risultano pertanto estromesse dall'ambito di applicazione oggettivo della CIG.

In merito non può che condividersi l'osservazione di chi ha sottolineato come «*la forza lavoro somministrata partecipa in maniera diretta all'attività svolta dall'impresa utilizzatrice, mutuandone le caratteristiche; si pensi ai servizi di pulizia, per i quali è previsto l'intervento CIGS, ove questi ultimi risentano della crisi dell'impresa industriale, in favore della quale gli stessi sono effettuati, con l'effetto che non può escludersi che lo stesso valga per i lavoratori somministrati, a condizione che il loro impiego avvenga all'interno di imprese industriali*»⁴⁴⁴. Ne deriva un giudizio critico su siffatta esclusione, in quanto idonea a fondare un trattamento irragionevolmente differenziato tra i lavoratori somministrati presso le imprese industriali e i lavoratori delle imprese del c.d. indotto delle imprese industriali (artigiane con influsso gestionale prevalente, appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, di servizi di pulizia), in quanto solo i secondi sono ammessi a beneficiare della CIGS, pur essendo innegabile che anche i lavoratori delle agenzie per il lavoro risentono in egual modo delle crisi patite dalle imprese utilizzatrici⁴⁴⁵.

La seconda tipologia di lavoratori di cui non viene fatta espressa menzione nel d.lgs. n. 148 è costituita dai c.d. *smart workers* o lavoratori agili, sottoposti di recente alla specifica regolamentazione di cui alla l. n. 81/2017. Sul punto si può ritenere che l'espressa esclusione dei lavoratori a domicilio non possa ritenersi *sic et simpliciter* estensibile anche ai lavoratori agili, giacché la comune modalità di esecuzione della prestazione di lavoro subordinato da remoto (e cioè in un luogo diverso dai locali aziendali) non pare costituire elemento sufficiente per una incondizionata assimilazione della tutela previdenziale. La fattispecie del lavoro a domicilio è, infatti, qualificata dall'esecuzione della prestazione presso il

⁴⁴³ V. art. 42, c. 5, lett. g), d.lgs. n. 81/2015.

⁴⁴⁴ 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*, cit., 20.

⁴⁴⁵ *Ibidem*.

domicilio del prestatore ovvero in un locale di cui abbia la disponibilità⁴⁴⁶, mentre il lavoro agile si concretizza in una «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa» in cui la prestazione lavorativa «viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva» (art. 18, c. 1, l. n. 81/17). Ne deriva una diversità ontologica tra le due forme di esecuzione della prestazione, nate e disciplinate per scopi e con modalità diverse, che non ne consente una totale assimilazione non solo a livello di disciplina del rapporto, ma anche di regime previdenziale⁴⁴⁷. Il solo lavoratore agile, infatti, ha la possibilità di eseguire la prestazione lavorativa sia all'interno di locali aziendali che all'esterno, in un'alternanza che peraltro non riceve alcuna quantificazione da parte del legislatore e che, viceversa, potrà essere modulata di volta in volta in modo differente dal patto di agilità⁴⁴⁸, al fine di consentire il contemperamento tra la maggiore flessibilità organizzativa voluta dal datore di lavoro e le esigenze personali del lavoratore⁴⁴⁹.

Si deve concludere, per le ragioni suddette, che collocare tale tipologia di prestatori al di fuori del perimetro della tutela della CIG non pare una scelta coerente né opportuna, salvo doversi chiarire lo sforzo richiesto, nel silenzio della legge, agli interpreti, chiamati a dare una pratica applicazione della disciplina di tale istituto che sia compatibile con le

⁴⁴⁶ V. art. 1, l. n. 877/1973.

⁴⁴⁷ In tema di disciplina del lavoro agile la letteratura è già cospicua, quindi si rinvia *ex multis* D. Garofalo (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo - agile - occasionale*, in ADAPT University Press, 2018; G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Milano, 2018, 461 ss.; M. Tiraboschi, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2017, 335; A. Donini, *Nuova flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l'idea del lavoro agile*, in P. Tullini (a cura di), *Web e lavoro: profili evolutivi e di tutela*, Torino, 2017; L. Taschini, *Smart Working: la nuova disciplina del lavoro agile*, in MGL, 2017, 6; V. Pasquarella, *Work-life balance: esiste un modello italiano di «conciliazione condivisa» dopo il jobs act?*, in RIDL, 2017; M. Peruzzi, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, in DSL, 2017, 1; M. Lai, L. Ricciardi, *La nuova disciplina del lavoro agile*, in DPL, 2016, 11.

⁴⁴⁸ V. art. 19, c. 1, l. n. 81/2017 secondo cui l'accordo concluso fra datore di lavoro e lavoratore deve disciplinare, tra le altre, anche «l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali».

⁴⁴⁹ Sul punto cfr. G. Santoro Passarelli, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2017, 327, 16.

peculiarità del lavoro agile ed in particolare modo con la flessibilità dell'orario di lavoro e la sua difficile misurabilità.

3.2. Il requisito dell'anzianità minima presso l'unità produttiva

I lavoratori delle categorie così individuate devono possedere, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento⁴⁵⁰, un'anzianità di effettivo lavoro di almeno 90 giorni alla data di presentazione della domanda di concessione. Il requisito dell'anzianità di lavoro, già richiesto dalla precedente normativa per i soli trattamenti CIGS (*ex art. 8, c. 3, d. l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988*) e in riferimento ad una «anzianità lavorativa» non altrimenti qualificata, viene così esteso anche alla CIGO e riferito alla prestazione effettivamente⁴⁵¹ svolta⁴⁵² nella singola unità produttiva e non già nell'ambito aziendale nel suo complesso.

Viene, altresì, chiarito che ai fini della verifica della sussistenza del requisito dell'anzianità di lavoro, si deve tenere conto, in caso di trasferimento d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c., anche del periodo trascorso presso l'imprenditore alienante, data la conservazione in capo al lavoratore di tutti i diritti che discendono dal rapporto di lavoro precedentemente instaurato col cedente, nonché, in caso di lavoratori addetti ad un'attività appaltata che nel corso dell'appalto passino alle dipendenze di un'altra impresa subentrante, anche del periodo di impiego

⁴⁵⁰ V. circ. Inps n. 9 del 19 gennaio 2017 sulla definizione e l'identificazione dell'unità produttiva ai fini del trattamento CIG.

⁴⁵¹ V. nota Min. lav. del 19 luglio 2016, ripresa anche circ. Inps n. 9 del 19 gennaio 2017, secondo cui, ai fini del raggiungimento del requisito dell'anzianità di effettivo lavoro, vanno computati come giorni di effettivo lavoro sia il sabato, in caso di articolazione dell'orario di lavoro su 5 giorni a settimana, sia il riposo settimanale (domenica o altro giorno infrasettimanale), in quanto tali giornate sono comprese nel normale corso del rapporto di lavoro che prosegue senza soluzione di continuità; infine, in caso di cambio di qualifica del lavoratore, l'anzianità di effettivo lavoro presso l'unità produttiva è considerata in modo unitario e pertanto si considera anche il periodo anteriore la variazione, indipendentemente dalla qualifica precedentemente posseduta dal lavoratore.

⁴⁵² V. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015, § 1.1, nonché dalla circ. Inps n. 9 del 19 gennaio 2017, § 1, che, ai fini della maturazione del predetto requisito soggettivo di anzianità di effettivo lavoro, computano le giornate di effettiva presenza al lavoro, indipendentemente dalla durata oraria, nonché i periodi di sospensione dal lavoro derivanti da: ferie, festività, infortunio e maternità obbligatoria; in relazione a quest'ultima si veda specificamente la circ. Inps n. 197/2015, che richiama gli indirizzi in tal senso espressi in giurisprudenza (Cass. 18 novembre 2002, n. 16235 e Cass. 14 gennaio 2003, n. 453) con riferimento all'art. 16, c. 1, l. n. 223/91, nonché circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015 che ha accolto la medesima soluzione.

svolto in favore del primo appaltatore⁴⁵³. In tali ipotesi il mutamento della titolarità soggettiva del rapporto di lavoro dal lato datoriale è ininfluenza.

La riforma innova quindi sia il concetto di anzianità, che il relativo campo di applicazione con una evidente *ratio* antielusiva, al fine, cioè, di scongiurare il rischio che i lavoratori siano trasferiti *ad hoc* presso unità produttive per le quali sia chiesto o programmato l'intervento CIG.

Vi è, tuttavia, un'eccezione a questo principio generale, infatti, in relazione alle sole domande CIGO per eventi oggettivamente non evitabili (d'ora in poi EONE) non è richiesta alcuna anzianità lavorativa⁴⁵⁴.

Quanto, invece, al concetto di unità produttiva sorge il problema di individuarne la nozione precisa ai fini dell'applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 148/2015 che ad essa fanno riferimento, nonché con specifico riguardo all'utilizzabilità della stessa con riferimento ai settori della cantieristica edile o per l'installazione di impianti.

Sotto il primo aspetto, giova ricordare che la giurisprudenza di legittimità, in sede di applicazione dell'art. 35, St. Lav. (e quindi per tutte le norme che fanno riferimento all'unità produttiva), ha sostenuto che la stessa debba concretizzarsi in una organizzazione autonoma e finanziaria, comprovata dallo svolgimento di un'attività idonea a realizzare l'intero ciclo produttivo o una sua fase completa, unitamente all'utilizzo di lavoratori ad essa adibiti in via continuativa. In altri termini, l'unità produttiva: a) deve essere funzionalmente autonoma; b) deve caratterizzarsi per la sua sostanziale indipendenza tecnica⁴⁵⁵; c), deve svolgere un ciclo o una frazione dell'attività produttiva aziendale⁴⁵⁶.

Sotto il secondo profilo, quello cioè relativo alla identificabilità di una unità produttiva in ciascun cantiere edile o di montaggi industriali, va segnalato che l'Inps⁴⁵⁷, a dispetto di quanto preannunciato (nella bozza di circolare esplicativa sul tema), non ha previsto alcun distinguo tra il

⁴⁵³ Con tale disposizione il d.lgs. n. 148/2015 ha recepito l'orientamento già seguito dalla prassi amministrativa; v. circ. Inps n. 30 del 2 marzo 2012.

⁴⁵⁴ La versione originaria di tale previsione dell'art. 1, c. 2, seconda parte, d.lgs. n. 148/2015 che limitava l'eccezione ai soli casi di EONE verificatisi nel settore industriale (comprese le imprese industriali dell'edilizia e affini e le imprese industriali di escavazione e lavorazione di materiali lapidei), è stata emendata dall'art. 1, c. 308, l. n. 208/2015 che ha esteso l'ambito della deroga anche alle imprese artigiane a partire dal 1 gennaio 2016.

⁴⁵⁵ V. circ. Inps n. 9 del 19 gennaio 2017; msg. Inps n. 1444 del 31 marzo 2017; entrambi sull'autonomia funzionale e finanziaria che, secondo l'Istituto, integrano due ipotesi di autonomia alternative e non concorrenti, a differenza di quanto previsto dall'art. 9, c. 1, lett. t), d.lgs. n. 81/2008.

⁴⁵⁶ V. Cass., 4 dicembre 2012, n. 21714; Cass., 22 aprile 2010, n. 9558; Cass. 22 marzo 2005, n. 6117; Cass., 6 agosto 2003, n. 11883; Cass., 9 agosto 2002, n. 1221; Cass., 20 luglio 2001, n. 9881; in dottrina, per una sintesi dell'elaborazione in tema di unità produttiva v. F. Ponte, *Brevi riflessioni intorno alla nozione di unità produttiva, tra la distribuzione delle tutele e il limite all'applicazione dello Statuto dei lavoratori*, in *ADL*, 2015, 1395 ss.

⁴⁵⁷ V. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015.

settore della cantieristica e quello edile, consentendo, nel primo caso, di poter identificare un'unità produttiva nei cantieri ubicati nella stessa provincia, a prescindere dalla dimensione e dalla durata dei lavori svolti e dalla consistenza delle maestranze ivi utilizzate e, nel secondo, di fare riferimento oltre all'autonomia organizzativa, anche all'esecuzione almeno di un contratto di appalto (potendosi, in mancanza, invocare sempre il criterio della ubicazione endoprovinciale).

L'assenza di un tale chiarimento non consente tuttavia di accogliere *de plano* questa interpretazione che, ciò nonostante, sembra comunque trovare supporto normativo nell'art. 24, c. 1, l. n. 223/1991, che tra i requisiti identificativi della fattispecie del licenziamento collettivo per riduzione di personale colloca a livello spaziale quello dell'unità produttiva o «*in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia*».

Contrariamene, la circolare Inps n. 197/2015 ha escluso che rientrino nella definizione di unità produttiva i c.d. cantieri temporanei di lavoro, quali ad esempio quelli impiantati per l'esecuzione di lavori edili di breve durata e/o per l'installazione di impianti, sembrando residuare solo l'ipotesi del cantiere edile che sia finalizzato all'esecuzione di un appalto⁴⁵⁸, emergendo come criterio distintivo – negativo – quello della temporaneità del cantiere. Nel dubbio se esso costituisca criterio distintivo autonomo o aggiuntivo rispetto a quello dell'autonomia organizzativa, deve preferirsi l'ipotesi del criterio aggiuntivo⁴⁵⁹.

Da ultimo l'Inps ha precisato che per l'individuazione dell'unità produttiva nelle aziende di impiantistica industriale si applicano le medesime regole previste per le aziende del settore dell'edilizia ed affini, con ciò chiarendo che per qualificare i cantieri come «*unità produttiva*» è necessario che la costituzione e il mantenimento degli stessi avvenga in esecuzione di un contratto di appalto e che i lavori devono avere una durata minima di almeno 1 mese⁴⁶⁰.

Va rimarcato, comunque, che il riferimento all'unità produttiva non tocca il profilo del campo di applicazione della CIGO e della CIGS, prevedendosi per la prima un intervento per settori e non per dimensioni e per la seconda un intervento per settori e per dimensioni, ma aziendali e non per singola unità produttiva⁴⁶¹.

⁴⁵⁸ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 5, che in caso di contratto di appalto verbale richiede una autocertificazione dell'esistenza dello stesso.

⁴⁵⁹ Cfr. D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, in P. Curzio (a cura di), *Previdenza ed assistenza sociale*, cit., 93 ss.

⁴⁶⁰ V. circ. INPS n. 139 del 1° agosto 2016, che recepisce l'orientamento ministeriale in questo senso e modifica il precedente contenuto del msg. Inps n. 7336 del 7 dicembre 2015 e di circ. Inps n. 7 del 20 gennaio 2016.

⁴⁶¹ V. artt. 10 e 20, d.lgs. n. 148 del 2015.

3.3. I datori di lavoro che possono richiedere l'intervento

La ridefinizione del campo di applicazione di CIGO e CIGS (criterio direttivo *sub* n. 7, art. 1, c. 2, l. n. 183/2014) non ha comportato alcuna significativa modificazione della platea dei datori di lavoro destinatari, tanto che in proposito il d.lgs. n. 148 ha effettuato un mero riordino delle norme previgenti, riproponendo altresì la distinzione tra i datori che possono accedere al trattamento ordinario e quelli che possono fruire di quello straordinario.

Mentre l'art. 10⁴⁶² elenca le aziende destinatarie del primo (CIGO)⁴⁶³, per il secondo (CIGS) l'art. 20 individua tre gruppi di datori di lavoro, selezionati sulla base non solo dell'attività svolta, ma anche della consistenza occupazionale, la quale, come in passato, viene misurata sulla media dei lavoratori occupati nel semestre precedente la presentazione della domanda, ovvero, in caso di richieste presentate prima che siano trascorsi 6 mesi dal trasferimento d'azienda, nel solo periodo compreso tra la data del trasferimento e quella della domanda stessa⁴⁶⁴.

⁴⁶² La disciplina delle integrazioni salariali ordinarie si applica a: a) imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, di produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas; b) cooperative di produzione e lavoro che svolgono attività simili a quelle degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative di cui al d.p.r. n. 602/1970; 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 di noleggio e distribuzione dei film, 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 elettrici e telefonici; i) imprese di armamento ferroviario; l) imprese industriali degli enti pubblici, se il capitale non è interamente di proprietà pubblica; m) imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini; n) imprese industriali di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo; o) imprese artigiane di escavazione e 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.

⁴⁶³ L'art. 3, d.lgs. C.P.S. 12 agosto 1947, n. 869 che individuava le imprese escluse dal campo di applicazione della CIGO, abrogato ad opera dell'art. 46, c. 1, lett. b), d.lgs. 148/2015, è stato ripristinato dall'art. 1, c. 309, l. n. 208/2015.

⁴⁶⁴ La disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale trova applicazione in relazione alle seguenti imprese che abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti, inclusi gli apprendisti e i dirigenti: 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

Le imprese agricole rimangono a loro volta destinatarie dei trattamenti regolati dagli artt. 8 e ss., l. n. 457/1972 e ss. mm., che, a norma dell'art. 18, c. 1, restano in vigore «*per quanto compatibili*» con il d.lgs. n. 148/2015⁴⁶⁵.

Resta immutata anche la disciplina della CIGS gestita dall'INPGI per le imprese editrici di giornali e periodici e le agenzie di stampa (regolata in passato *ex artt.* 35 e 37, d.lgs. n. 416/1981)⁴⁶⁶.

3.4. La misura del trattamento CIGO/CIGS

La misura del trattamento di CIG era e continua ad esse pari all'80% della retribuzione persa⁴⁶⁷, fermo restando il duplice tetto massimo⁴⁶⁸.

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. Alle imprese commerciali, comprese quelle della logistica, e alle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, è invece richiesta una media di oltre 50 dipendenti. Accedono all'intervento, indipendentemente dal numero dei dipendenti, le imprese del trasporto aereo e gestione aeroportuale e le società da queste derivate, nonché le imprese del sistema aeroportuale. Si prescinde dai livelli occupazionali anche per i partiti e movimenti politici iscritti nel registro di cui all'art. 4, c. 2, d.l. n. 149/2013, conv. in l. n. 13/2014, per i quali, però, l'intervento è sottoposto ai limiti di spesa imposti per il 2015 e il 2016 dell'art. 20, c. 3, lett. b).

⁴⁶⁵ V. circ. Min. lav. n. 17 del 20 aprile 2016.

⁴⁶⁶ V. art. 25-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 inserito dall' art. 1, c. 1, d.lgs. n. 69/2017; d.m. n. 100495 del 23 novembre 2017.

⁴⁶⁷ A norma dell'art. 3, c. 7, vi è un principio di prevalenza della CIG sulla malattia, cosicché: se durante la sospensione dal lavoro (cassa integrazione a ore) insorge lo stato di malattia, il lavoratore continuerà ad usufruire delle integrazioni salariali: l'attività lavorativa è infatti totalmente sospesa, non c'è obbligo di prestazione da parte del lavoratore, che non dovrà quindi nemmeno comunicare lo stato di malattia e continuerà a percepire le integrazioni salariali; se, invece, lo stato di malattia precede l'inizio della sospensione dell'attività lavorativa allora si avranno due casi a seconda che la totalità del personale in forza nell'unità produttiva cui il lavoratore appartiene sia sospeso, nel qual caso anche il lavoratore in malattia entrerà in CIG dall'inizio della stessa, ovvero che non vi sia una sospensione dal lavoro della totalità del personale in forza, giacché in tal caso il lavoratore in malattia continuerà a beneficiare dell'indennità di malattia, se prevista dalla legge. Ove l'intervento CIG sia relativo ad una contrazione dell'attività lavorativa, quindi riguardi dipendenti lavoratori ad orario ridotto, prevale l'indennità economica di malattia; sul punto cfr. circ. Inps n. 82 del 16 giugno 2009, le cui indicazioni sono ancora applicabili nonostante l'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015.

La base di calcolo da cui determinare la percentuale dell'80% è data dalla retribuzione globale⁴⁶⁹ spettante per le ore di lavoro non prestate e si specifica, innovando rispetto al passato, entro il limite dell'orario contrattuale (art. 3, c. 1). Venuto così meno il riferimento al limite delle 40 ore settimanali (previsto in precedenza dall'art. 2, l. n. 164/1975), la quantità delle ore integrabili e, di conseguenza la misura del trattamento, potrà variare in relazione alle diverse discipline dell'orario contenute nei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva di riferimento⁴⁷⁰.

Come accennato, è riproposto poi il doppio massimale applicato al trattamento così calcolato e valevole per tutte le causali di intervento, ivi compresa la solidarietà difensiva, la cui regolamentazione è sostanzialmente rimasta invariata rispetto alla previgente (art. 3, cc. 5, 6 e 10)⁴⁷¹, salvo la novità costituita dalla valenza generale attribuita al massimale e determinata dal venir meno della disposizione⁴⁷² che ne escludeva l'operatività in caso di intemperie stagionali nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura, nonché per i primi 6 mesi di CIGO.

Ad essere confermata è infatti la regola secondo cui l'importo del trattamento non può superare per ciascun anno gli importi massimali mensili, aggiornati annualmente, che vanno rapportati alle ore di integrazione salariale autorizzate (art. 3, c. 5) e che possono essere concessi così per un totale di 12 mensilità, comprensive dei ratei di mensilità aggiuntive⁴⁷³.

Il duplice tetto dell'integrazione è determinato in relazione all'importo della retribuzione mensile di riferimento per il calcolo del trattamento, comprensivo dei ratei delle mensilità aggiuntive, ed è indicizzato, così

⁴⁶⁸ Per un'ampia ricostruzione anche della normativa precedente al d.lgs. n. 148/2015 si rinvia a S. Caffio, *La "razionalizzazione" della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, op. cit., 190-191.

⁴⁶⁹ Secondo la prassi dell'Inps, espressa sin dal msg. n. 11110 del 7 aprile 2006 a cui si rinvia per il dettaglio, la retribuzione globale "integrabile" comprende tutto ciò che il datore corrisponde al lavoratore in denaro o in natura, al lordo delle ritenute, come corrispettivo dell'attività prestata in dipendenza del rapporto di lavoro; per approfondimenti cfr. M. Gaetani, M. Marrucci, *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, Milano, 2017, 34 ss.

⁴⁷⁰ Così v. D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 105; M. Cinelli, C. A. Nicolini, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, 2015, III, 251.

⁴⁷¹ Il massimale era stato introdotto dalla l. n. 427/1980, modificata dalla l. n. 451/1994, poi abrogata dal d.lgs. n. 148/2015.

⁴⁷² V. art. 14, c. 1, l. n. 223/1991, espressamente abrogato dall'art. 46, c. 1, lett. m), d.lgs. n. 148/2015.

⁴⁷³ Resta invariato anche il prelievo contributivo a carico del lavoratore previsto dall'art. 26, l. n. 41/1986 (pari al 5,84%).

come il valore soglia, al 1° gennaio di ogni anno nella misura del 100% della variazione dell'indice ISTAT (art. 3, c. 6)⁴⁷⁴.

Sono, poi, previste due deroghe al massimale per i settori edile – lapideo ed agricolo; per il primo, ex art. 3, c. 10, si prevede un incremento degli importi massimi nella misura ulteriore del 20% per intemperie stagionali; per il secondo, ex art. 18, c. 2, vale solo quest'ultima esclusione.

È importante infine rilevare come, al di là della misura riconosciuta dell'80% della retribuzione persa⁴⁷⁵, il vero limite su cui i trattamenti finiscono per “appiattirsi”, è costituito proprio dalla presenza dei massimali⁴⁷⁶. La retribuzione mensile di riferimento per l'individuazione del massimale, infatti, tiene conto anche dell'importo dei ratei relativi alle mensilità aggiuntive⁴⁷⁷, con la conseguenza che tale parametro risulta superiore rispetto alla retribuzione mensile effettivamente percepita da ciascun lavoratore (se si considera che per il 2018 la retribuzione lorda mensile che funge da spartiacque per l'attribuzione del massimale più alto è pari ad € 2.125,36, si nota che la retribuzione effettivamente percepita dal lavoratore è pari a € 1.961,87 mensili). Ne consegue che i due tetti (attualmente di € 982,40 e € 1.180,76) finiscono per corrispondere, quanto alla soglia inferiore ad una somma pari al 50%, quanto alla soglia maggiore al 60%, della retribuzione massima mensile integrabile (di € 1.961,87).

4. Le grandi novità della riforma della CIG: il contingentamento degli interventi di sostegno al reddito nelle limitazioni temporali, quantitative e causali

Si è visto come sin dal primo criterio direttivo della legge delega del 2014, che sancisce l'«*impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali, in caso di cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo di essa*», emerga chiaro l'intento del legislatore di ricondurre l'istituto della CIG alla sua originaria funzione di strumento temporaneo, destinato ad intervenire solo per quelle crisi in cui sia prospettabile una successiva

⁴⁷⁴ Cfr. circ. Inps n. 19 del 31 gennaio 2018 che per l'anno 2018 fissa i tetti dei trattamenti di integrazione salariale a € 982,40 per le retribuzioni inferiori o uguali a € 2.125,36 e a € 1.180,76 per le retribuzioni superiori a € 2.125,36 (tali importi sono indicati al lordo della riduzione prevista dall'art. 26 l. n. 41/1986).

⁴⁷⁵ Salvo ricordare che al percettore di CIG compete l'assegno per il nucleo familiare alle medesime condizioni previste per i lavoratori a orario normale ex art. 3, c. 9, nonché il versamento dei contributi figurativi per i periodi indennizzati ex art. 6.

⁴⁷⁶ Nella vigenza della l. n. 223/1991 si era espresso in tal senso M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, relazione al XII Congresso Nazionale dell'A.I.D.La.S.S., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Venezia, 25-26 maggio 2007.

⁴⁷⁷ V. ancora circ. Inps n. 19 del 31 gennaio 2018, § 2.

ripresa della completa funzionalità aziendale, secondo un disegno che già la l. n. 223/1991 aveva intrapreso, ma che non è stato poi realizzato.

La *ratio* di questo principio direttivo, che si traduce in una maggiore severità nella selezione delle causali di intervento e nella determinazione dei limiti di fruizione dell'integrazione salariale mira ad evitare un utilizzo distorto della CIG: il rapporto di lavoro dovrebbe essere sospeso solo ove sia destinato a riprendere al termine dell'integrazione e non anche nelle ipotesi in cui finisca per mantenere fittiziamente in vita rapporti di lavoro che paiono, sin dall'inizio del trattamento, destinati ad estinguersi.

Il condizionale è però d'obbligo, non solo perché spesso la storia si ripete e quindi, preso atto del rapido superamento dei capisaldi in tal senso già enunciati dalla prima grande riforma della CIG del 1991, si potrebbe, a voler tutto concedere, insinuare che qualcosa di non dissimile possa accadere anche per la seconda imponente revisione dell'istituto, ma anche perché già numerosi sono gli indizi di uno sviamento — come si è visto più sopra, già parzialmente intrapreso — dall'obiettivo che ha guidato il legislatore del 2015.

Così, se nel d.lgs. n. 148/2015 vi è più di una disposizione atta a rimarcare la distanza che dovrebbe separare gli ammortizzatori in costanza e dopo la cessazione del rapporto di lavoro, per «*riaffermare con decisione che ormai la confusione fra Cassa integrazione e disoccupazione non è più ammissibile*»⁴⁷⁸, tuttavia non mancano pure elementi di segno opposto, spesso introdotti da fonti diverse, a posteriori o a margine del corpus normativo della riforma.

Ne costituisce un esempio l'abrogazione, ex art. 46⁴⁷⁹, dell'art. 3, c. 17, l. n. 92/2012 che, replicando una precedente previsione del d.l. n. 185/2008, consentiva «*in via sperimentale*» per il triennio 2013-2015 l'erogazione dell'indennità di disoccupazione (ASpI) ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali in possesso dei requisiti per godere di tale trattamento, subordinatamente ad un intervento integrativo, pari almeno al 20% dell'indennità, a carico dei fondi bilaterali o di quelli di solidarietà. L'ASpI in favore dei lavoratori sospesi avrebbe, quindi, dovuto cessare automaticamente, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015, dal giorno successivo ad essa (24 settembre 2015) e non alla fine dell'anno 2015⁴⁸⁰. Va, tuttavia, segnalato che con un poco spiegabile *dietrofront*⁴⁸¹, il Ministero del lavoro è successivamente tornato sui passi compiuti dalla legge, ritenendo «*di poter prendere in considerazione*

⁴⁷⁸ Così M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 416.

⁴⁷⁹ V. art. 46, c. 1, lett. q), d.lgs. n. 148/2015 che ha abrogato i commi 1, da 4 a 19-ter e da 22 a 45, dell'art. 3, l. n. 92/2012.

⁴⁸⁰ Cfr. msg. Inps n. 6024 del 30 settembre 2015 secondo cui l'indennità di disoccupazione ASpI per lavoratori sospesi doveva cessare automaticamente al 23 settembre 2015, ultimo giorno di vigenza della normativa, e comunque nel limite di spesa di € 20 milioni per il 2015.

⁴⁸¹ Cfr. M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 417; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 109 ss.

un'interpretazione più estensiva, che pone in particolare rilievo la validità degli impegni assunti dalle parti in sede di consultazioni sindacali, attraverso accordi stipulati prima dell'entrata in vigore della norma abrogativa, che abbiano previsto l'inizio delle sospensioni entro la medesima data e sino al 31 dicembre 2015, e le cui istanze siano state presentate entro il 20° giorno successivo al 23 settembre 2015, ultimo giorno utile di inizio delle sospensioni, fermo restando, naturalmente, il limite di spesa di € 20 milioni per l'anno 2015»⁴⁸².

Più di ogni altra è, però, l'eliminazione della causale CIGS per crisi aziendale in caso di «cessazione di attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa» a dare concreta attuazione alla volontà di riassegnare all'integrazione salariale la sua finalità di strumento di gestione degli esuberi temporanei (la cui decorrenza era stata però posticipata rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015, al 1° gennaio 2016⁴⁸³). L'art. 21, c. 1, indica, infatti, soltanto la riorganizzazione, la crisi aziendale e il CdS difensiva quali fattispecie integrabili dell'intervento straordinario⁴⁸⁴.

Anche con riguardo a tale disposizione permane però un'eccezione (ex art. 21, c. 4) che per gli anni 2016, 2017 e 2018 consente di autorizzare — entro il limite di spesa annuale di € 50 milioni — un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria, per un periodo massimo discendente di 12, 9 e 6 mesi e previo accordo in sede governativa, qualora l'impresa, all'esito del programma di crisi aziendale, cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale⁴⁸⁵.

Da ultimo è stata prevista un'ulteriore eccezione, introdotta nell'ambito del c.d. "Decreto Urgenze" (d.l. n. 109/2018), che prevede una ipotesi di trattamento CIGS per le imprese in crisi qualora abbiano cessato o cessino l'attività produttiva (su cui v. *infra*).

Ancora, una deroga alla regola enunciata è poi disposta dall'art. 20, c. 6, che fa salva l'applicazione della normativa⁴⁸⁶ che consente l'integrazione straordinaria, speciale, in caso di amministrazione straordinaria di grandi

⁴⁸² V. Min. lav., circ. n. 27 del 20 ottobre 2015; ma anche msg. Inps n. 7011 del 17 novembre 2015 e msg. Inps n. 7037 del 18 novembre 2015.

⁴⁸³ La circostanza che l'art. 21, c. 1, lett. b), disponga l'operatività del divieto solo dal 2016, è stata considerata contraria rispetto a quanto imposto dalla legge delega da M. Cinelli, C. A. Nicolini, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, cit., 248-249.

⁴⁸⁴ V. art. 20, c. 1, d.lgs. n. 148/2015.

⁴⁸⁵ Considerato che dal 1° gennaio 2016 è venuta meno la possibilità di accesso alla CIGS per la causale di cessazione d'attività, i requisiti per l'ammissione allo speciale trattamento dell'art. 21, c. 4 dovevano verificarsi entro il 31 dicembre 2015, così v. circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015, § 4.4.

⁴⁸⁶ Art. 7, c. 10-ter, d.l. 20 maggio 1993, n. 148, conv. con mod. in l. 19 luglio 1993, n. 236; ma anche art. 4, c. 6, d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, conv. con mod. in l. 28 novembre 1996, n. 60; su cui cfr. circ. Min. lav. n. 4 del 2 marzo 2015 e circ. Min. lav. n. 12 dell'8 aprile 2015.

imprese in crisi⁴⁸⁷, la cui durata è peraltro equiparata al termine previsto per l'attività del commissario⁴⁸⁸.

In una diversa ma contigua ottica di contenimento delle erogazioni integrative del salario si pone un'altra grande innovazione del d.lgs. n. 148/2015⁴⁸⁹, data dalla previsione di stringenti limiti di durata ai diversi tipi di intervento. La novità non consiste solo nell'aver ridotto il massimo complessivo di fruibilità della CIG nel suo complesso (portato a 24 mesi, salvo il caso di CdS difensiva), ma soprattutto nell'aver fissato un arco temporale di riferimento "mobile" e non più "fisso" entro cui calcolare la durata massima. Il limite temporale esterno (entro cui verificare il limite massimo di fruibilità di ciascun trattamento) deve, cioè, essere computato a ritroso a partire dall'ultimo giorno di CIG fruito⁴⁹⁰ e non più determinato, come avveniva in passato, in misura fissa per uno specifico arco di tempo, trascorso il quale il computo ricominciava *ex novo*. La previsione di cui all'art. 1, c. 9, l. n. 223/1991, prevedeva, infatti, un limite di 36 mesi nell'ambito di un quinquennio determinato, prima in via amministrativa e poi con legge, a partire dall'11 agosto 1996 all'11 agosto 2001 e similmente per ciascun quinquennio 2001-2006, 2006-2011 e 2011-2016⁴⁹¹.

Con il d.lgs. n. 148/2015 sembrava, quindi, dovesse finire l'epoca dei trattamenti di integrazione ad oltranza, ma, come nel passato, si stanno già moltiplicando le ipotesi di deroghe "*ad personam*", per casi particolari, che mettono in dubbio l'effettività della regola programmata, a partire dal 2017, della definitiva soppressione di ogni ammortizzatore in deroga⁴⁹².

Infine, anche con riguardo all'attuazione della «*revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel*

⁴⁸⁷ V. d.lgs. n. n. 270/1999 che detta la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'art. 1, l. n. 274/1998.

⁴⁸⁸ Una particolarità di tale disposizione è che per la sua applicazione, il Ministero del lavoro (circ. n. 20 del 28 novembre 2017) ha continuato a richiamarsi e a dare attuazione alle direttive e alle prassi applicative fornite prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015.

⁴⁸⁹ «*La novità più grande*» secondo M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 427.

⁴⁹⁰ V. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015, § 1.3, secondo cui, per controllare il limite del quinquennio "mobile" si deve procedere in modo analogo a quanto già in uso relativamente al biennio mobile della CIGO: si considererà la prima settimana oggetto di richiesta di prestazione e, a ritroso, si valuteranno le 259 settimane precedenti (cosiddetto quinquennio mobile) e se in tale arco temporale saranno già state autorizzate 104 settimane (pari cioè a 24 mesi) non potrà essere riconosciuto il trattamento richiesto e tale conteggio si riproporrà per ogni ulteriore settimana di integrazione salariale richiesta.

⁴⁹¹ Art. 1, c. 9, l. n. 223/1991, poi modificato dall'art. 1, D.L. n. 478/1993, conv. in l. n. 56/1994, dall'art. 1, d.l. n. 299/1994, n. 299, conv. in l. n. 451/1994, dall'art. 4, c. 35, d.l. n. 510/1996, conv. in l. n. 608/1996; cfr. sui criteri per l'applicazione dei cc. 9 e 10 dell'art. 1, l. n. 223/1991, D.M. n. 31447 del 20 agosto 2002.

⁴⁹² Art. 2, c. 64-67, l. n. 92/2012.

periodo di intervento dalla CIGO e della CIGS» (di cui criterio direttivo n. 4 dell'art. 1, c. 2, l. n. 183/2014), si scorge l'intento di porre un freno alle ore di intervento — e quindi nuovamente alla durata — della CIG, che viene ora determinata in misura direttamente proporzionale alle ore lavorabili nel periodo di fruizione dell'integrazione. Anche quest'ultima previsione rappresenta una grande novità della riforma⁴⁹³ giacché per la prima volta introduce nel sistema un limite alle ore autorizzabili (che si aggiunge a quello della durata dei trattamenti di integrazione), fissato in relazione alle ore lavorabili da tutti i lavoratori dell'unità produttiva occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'integrazione salariale, con obbligo di indicare nella domanda di concessione il numero dei lavoratori mediamente occupati nel semestre precedente, distinti per orario contrattuale⁴⁹⁴.

Si tratta, ora, di analizzare partitamente le suddette innovazioni.

4.1. I limiti alla durata e alle ore integrabili

Il d.lgs. n. 148/2015 impone un "griglia" di limiti temporali agli interventi di integrazione salariale che risulta, nel complesso, più restrittiva rispetto alla disciplina pregressa e che richiede, come già accennato, il rispetto di più parametri tra loro concorrenti e (in linea generale) non prorogabili: il limite di durata massima complessiva di tutti gli interventi e i due limiti riferibili a ciascuna delle ipotesi di CIG ordinaria o straordinaria⁴⁹⁵.

La disciplina precedente, abrogata dal d.lgs. n. 148, prevedeva: tetti di durata diversa per CIGO e CIGS, con un limite massimo per ciascuna; la prorogabilità degli interventi; per la sola CIGS, un limite esterno riferito ad un periodo fisso (quinquennio); il frequente ricorso alle deroghe di durata; il riferimento dei limiti di durata all'unità produttiva⁴⁹⁶.

⁴⁹³ Cfr. D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 125; M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 927.

⁴⁹⁴ Sul punto cfr. E. Balletti *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., 20, che, riconosciuta la sostanziale autonomia di determinazione per il governo in sede di ridefinizione della durata dei trattamenti CIG, si interrogava sui possibili termini cui rapportare la correlazione tra durata della CIG e le ore ordinarie lavorabili da parte di: lavoratori interessati dalla CIG, o, viceversa, tutti i lavoratori della qualifica, categoria d'inquadramento, reparto, settore e/o unità produttiva rispetto a cui si ha l'intervento CIG (a prescindere dal loro coinvolgimento personale o meno nella CIG), oppure, ancora, la totalità dei lavoratori dell'intera azienda (compresi anche gli addetti alle unità produttive, settori, categorie e/o reparti non direttamente interessati dall'intervento CIG).

⁴⁹⁵ C. A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 50.

⁴⁹⁶ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 107.

Con la determinazione di una durata massima complessiva, fissata per CIGO e CIGS in 24 mesi nel quinquennio “mobile”, salvo l’allungamento fino a 36 mesi per il CdS, viene introdotta una rilevante novità in funzione della limitazione del ricorso alla CIG.

In precedenza, l’art. 1, c. 9, l. n. 223/1991 determinava il periodo massimo della CIGS in 36 mesi nel quinquennio⁴⁹⁷, riferito ad un arco temporale “fisso” a partire dall’entrata in vigore della l. n. 223/1991 (cioè dall’11 agosto 1991)⁴⁹⁸; inoltre la CIGS per ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale poteva durare fino a quattro anni in caso di particolare complessità⁴⁹⁹. A tale ipotesi derogatoria legale si aggiungevano poi ulteriori casi di cumulo con la CIG in deroga.

Ora il d.l.gs. n. 148/2015 chiarisce espressamente (ex art. 4, c. 1) che la durata massima complessiva di 24 mesi si deve computare nel quinquennio “mobile” e non più in quello “fisso”; tale limite massimo è allungato nell’ipotesi di cui all’art. 22, c. 5, che in caso di CdS prevede il computo della durata dei trattamenti nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente, così estendendo la durata massima a 36 mesi, sempre nel quinquennio “mobile”.

Al suddetto limite di durata generale se ne aggiunge uno specifico⁵⁰⁰, più lungo, pari a 30 mesi per ciascuna unità produttiva, riservato alle imprese industriali e artigiane dell’edilizia e affini, nonché alle imprese industriali esercenti l’attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo e per quelle artigiane, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione⁵⁰¹; ma per le imprese edili e affini non opera la riduzione al 50% dei primi 24 mesi di CdS⁵⁰².

La maggiore severità di tale nuovo limite ben si evince dal raffronto con la vecchia disciplina, in cui il cumulo tra il limite di durata autonomamente operante per la CIGO (12 mesi nel biennio) e per la CIGS (36 mesi nel quinquennio fisso) poteva comportare, prendendo in considerazione per comodità di esempio che il biennio mobile della CIGO rientrasse nel quinquennio fisso della CIGS, una durata massima complessiva di 48 mesi, cioè doppia di quella attuale⁵⁰³. Nella disciplina vigente, invece, l’intero intervento pubblico a sostegno del reddito degli

⁴⁹⁷ V. art. 4, c. 5, d.l. 1 ottobre 1996, n. 510, conv. in l. 28 novembre 1996, n. 608.

⁴⁹⁸ Evidenzia M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 927, come «con questo sistema i limiti del triennio se messi alla fine di un quinquennio e all’inizio del successivo, portava alla possibilità di una Cassa integrazione continuativa per 6 anni (ad esempio dal 2003 al 2006 e dal 2006 al 2009)».

⁴⁹⁹ V. art. 1, c. 9, l. n. 223/1991, poi sostituito dall’art. 1, d.l. 16 maggio 1994, n. 299, conv. in l. 29 luglio 1994, n. 451.

⁵⁰⁰ V. art. 4, c. 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁵⁰¹ V. art. 10, c. 1, lett. n)-o), d.lgs. n. 148/2015.

⁵⁰² V. art. 22, c. 6, d.lgs. n. 148/2015.

⁵⁰³ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 108.

esuberanti non può eccedere i 48 mesi quale effetto della combinazione tra limite massimo di durata della CIG e trattamento massimo di NASpI.

Un effetto riflesso del limite massimo di durata cumulativo per CIGO e CIGS è quello di arginare la prassi, diffusa in passato, di utilizzare la CIGO, in virtù della minor restrittività della disciplina, pur in presenza di eventi fronteggiabili con la CIGS, e di favorire così un uso più corretto delle due tipologie di intervento⁵⁰⁴.

Una conseguenza indiretta della fissazione del limite massimo di durata complessiva è, invece, il divieto di cumulo tra CIGO e CIGS di cui all'art. 21, c. 6, d.lgs. n. 148/2015, che non consente all'impresa di richiedere la CIGS per le unità produttive per le quali abbia richiesto la CIGO, con riferimento agli stessi periodi e per causali sostanzialmente coincidenti (quali le situazioni temporanee di mercato). Si aggiunge, poi, che ove i due tipi di intervento siano concessi, i lavoratori destinatari devono comunque essere diversi⁵⁰⁵ e tale diversità deve sussistere sin dall'inizio e per l'intero periodo di concomitanza tra i due trattamenti⁵⁰⁶. In deroga a tale regola può essere concessa la CIGO nelle unità produttive in cui sia in corso la riduzione dell'orario di lavoro per CdS difensiva, purché si riferisca a lavoratori diversi e le integrazioni non abbiano una durata superiore a 3 mesi, fatta salva l'ipotesi di EONE⁵⁰⁷.

Anche con riferimento alla durata della CIGO, oltre ad alcune conferme della pregressa disciplina, vi sono anche grandi novità (art. 12, d.lgs. n. 148/2015).

Tale limite ricalca sotto molti aspetti quello di cui all'art. 6, l. n. 164/1972, sostituendo però al computo mensile quello settimanale⁵⁰⁸, allo scopo di non penalizzare l'impresa⁵⁰⁹; il periodo massimo è infatti fissato

⁵⁰⁴ Così D. Garofalo, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, cit., 258.

⁵⁰⁵ V. art. 9, d.m. n. 94033/2016.

⁵⁰⁶ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 10.

⁵⁰⁷ In ogni caso, ai fini del computo della durata massima complessiva ex art. 4, c. 1, d.lgs. n. 148/2015, le giornate in cui vi sia coesistenza tra CIGO e CIGS per CdS sono computate per intero e come giornate di CIGO ex art. 10, d.m. n. 95442 del 2016, nonché circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016.

⁵⁰⁸ V. circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015 che richiama circ. Inps n. 58 del 28 aprile 2009, con cui la prassi amministrativa aveva già riconosciuto, secondo un'interpretazione evolutiva finalizzata ad individuare un criterio più flessibile di computo, il criterio di calcolo della settimana integrabile computabile a giorni per cui i limiti massimi di durata della CIGO si computano avuto riguardo non ad una settimana intera di calendario ma alle singole giornate di sospensione, con la conseguenza che una settimana poteva dirsi fruita soltanto nel caso in cui la contrazione di orario avesse riguardato sei giorni (cinque, in caso di settimana corta), con l'obbligo per le imprese di comunicare all'Istituto le settimane effettivamente "godute" sommando tutte le giornate di CIG; sul punto v. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015; cfr. E. Massi, *La riforma dell'integrazione salariale ordinaria e straordinaria*, cit., 8.

⁵⁰⁹ Così v. D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 125.

in 13 settimane continuative, prorogabile trimestralmente, sino a 52 settimane complessive (c. 1), ma può essere fruito anche in più periodi frazionati e, in tal caso, non può superare complessivamente la durata di 52 settimane in un biennio mobile (c. 3).

Qualora l'impresa abbia fruito di 52 settimane consecutive di CIGO, una nuova domanda può essere proposta per la medesima unità produttiva, solo quando sia trascorso un periodo di almeno 52 settimane di normale attività lavorativa (c. 2)⁵¹⁰. L'intervallo di almeno 52 settimane di normale attività lavorativa e il limite delle 52 settimane nel biennio mobile per uso frazionato non operano per EONE⁵¹¹, ma con esclusione delle imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, nonché per quelle che esercitano attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo (c. 4).

Nonostante le analogie indicate, nel complesso, la durata delle integrazioni ordinarie risulta oggi più lunga rispetto alla normativa pregressa perché le 13 settimane continuative hanno sostituito il termine di 3 mesi continuativi, la prorogabilità trimestrale fino a un massimo complessivo di 52 settimane non è più soggetta alla ricorrenza di «*casi eccezionali*» e alla disposizione delle proroghe ad opera del Comitato speciale⁵¹²; inoltre dal 1° gennaio 2016 anche la concessione stessa delle integrazioni salariali ordinarie è di competenza dalla sede dell'Inps territorialmente competente⁵¹³ e non più della Commissione⁵¹⁴. Di conseguenza, le ammissioni potranno essere più semplici e veloci, e le proroghe fino a 52 settimane saranno da considerarsi "normali", mentre prima dovevano rivestire il carattere dell'eccezionalità⁵¹⁵.

Quanto ai limiti di durata della CIGS (art. 22, d.lgs. n. 148/2015), da computarsi per ciascuna delle causali ad essa riconducibili, non si prevedono scostamenti rispetto alla vecchia disciplina, continuando ad attestarsi in periodi pari a 24 mesi in un quinquennio mobile, anche continuativi per la causale della riorganizzazione (c. 1), a 12 mesi, che ora possono essere anche non continuativi, per crisi (c. 2)⁵¹⁶ e a 24 per Cds

⁵¹⁰ Secondo circ. Confindustria 30 novembre 2015 anche per le domande di CIGO presentate dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 148 del 2015 occorre verificare l'avvenuto decorso di tale termine, rispetto ai periodi di CIGO richiesti e fruiti prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

⁵¹¹ Tale deroga non incide invece sul limite complessivo massimo di 24 mesi nel quinquennio mobile; così circ. Confindustria 30 novembre 2015.

⁵¹² V. art. 7, d.lgs. lgt. n. 788/1945.

⁵¹³ V. art. 16, c. 1, d.lgs. n. 148/2015; nonché circ. Inps n. 7 del 20 gennaio 2016.

⁵¹⁴ V. art. 8, l. n. 164/1975.

⁵¹⁵ Invero tale requisito era già stato già ampiamente superato dalla prassi amministrativa anche in passato; così v. M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 928.

⁵¹⁶ V. art. 22, c. 2, seconda parte, d.lgs. n. 148/2015, che in caso di CIGS per crisi ne limita un'ulteriore concessione prima che sia decorso un periodo pari a 2/3 di quello relativo alla precedente autorizzazione.

difensivo, elevabili a 36, in quanto i primi 24 mesi sono computati al 50% (c. 3), ma con esclusione delle imprese edili ed affini.

Tra le novità, quella di maggior rilievo nella disciplina dei limiti di durata per CIGO e CIGS sta nella fissazione di un vincolo alle ore di sospensione del lavoro autorizzabili da rapportare al numero massimo di ore lavorabili nel periodo di intervento. Si tratta, invero, dell'attuazione da parte del legislatore del criterio direttivo n. 4 di cui alla delega che in tal modo preclude la possibilità di fruire della CIG a zero ore estesa a tutta l'unità produttiva e per il periodo autorizzato⁵¹⁷.

Nell'ambito della CIGO, il limite delle ore autorizzabili è fissato in misura pari ad un terzo di quelle ordinarie lavorabili nel biennio mobile con riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'integrazione salariale (c. 5), con obbligo di indicare nella domanda di concessione il numero dei lavoratori mediamente occupati nel semestre precedente nell'unità produttiva oggetto di sospensione o riduzione dell'orario, distinti per orario contrattuale (c. 6)⁵¹⁸.

Apparentemente la norma in esame, che utilizza l'espressione letterale «*tutti i lavoratori*», non sembra escludere dal calcolo delle ore lavorabili alcuna categoria di prestatori di lavoro; tuttavia, si è osservato in dottrina⁵¹⁹, che ricomprendere nel calcolo delle ore di lavoro sulla cui base computare quelle integrabili, anche le ore lavorabili dai prestatori esclusi dalla CIGO, quali i dirigenti, i lavoratori a domicilio e gli apprendisti del primo e del terzo tipo, risulterebbe incongruo, essendo, invece, opportuno optare per un'interpretazione che riferisca il parametro delle ore ordinarie lavorabili ai soli lavoratori ricompresi nel campo di intervento della CIGO. Una diversa soluzione, infatti, determinerebbe l'esito paradossale per cui il monte delle ore integrabile potrebbero superare quello delle ore lavorabili dai prestatori ricompresi nel campo di intervento CIGO, ove i lavoratori appartenenti alle categorie escluse fossero presenti in gran numero.

Anche nell'ambito della CIGS è stata introdotta un'analoga previsione (mai contemplata in passato). L'art. 22, d.lgs. n. 148/2015, fissa, con decorrenza dal 25 settembre 2017⁵²⁰, per le causali di riorganizzazione aziendale e crisi aziendale, un tetto alle ore di sospensione del lavoro

⁵¹⁷ Sul punto v. C. A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 50; S. Renga, *La cassa integrazione guadagni ordinaria*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Torino, 2017, 20.

⁵¹⁸ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 3, che, ai fini delle verifiche, ha chiarito che l'azienda deve autocertificare le ore di integrazione salariale effettivamente fruita.

⁵¹⁹ D. Garofalo, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, cit., 250; ID., *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 126.

⁵²⁰ V. art. 44, c. 3, d.lgs. n. 148/2015; v. anche circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015.

autorizzabili nel limite dell'80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva nell'arco di tempo di cui al programma autorizzato⁵²¹; l'esclusione da tale previsione della causale della solidarietà difensiva mira evidentemente ad incentivarne l'utilizzo.

Nel complesso, la finalità dei nuovi limiti riferiti al numero di ore integrabili, piuttosto che alla sola durata degli interventi, determina un contenimento del numero dei lavoratori che possono essere sospesi e quindi, in definitiva, riduce l'entità dell'intervento nonché la spesa, privilegia la riduzione dell'orario di lavoro rispetto alla sospensione totale e favorisce infine la rotazione tra i lavoratori da sospendere⁵²².

4.1.1. Gli interventi in deroga ai limiti di durata

I limiti temporali descritti, pur operando in via generale, non sono però applicabili a tutta una serie di specifiche ipotesi, in parte contemplate dallo stesso d.lgs. 148/2015, in parte aggiunte da successivi provvedimenti. Si tratta, in sostanza, di quelle ipotesi derogatorie cui si è fatto cenno in precedenza, che, date le loro crescenti importanza e quantità, rischiano di finire per mettere in crisi il complesso equilibrio della riforma.

Così, per le imprese soggette ad amministrazione straordinaria detti limiti sono inapplicabili *a priori*, in quanto già la durata iniziale del trattamento CIGS è prevista in 12 mesi, prorogabile in parallelo alla prosecuzione del programma attuato dal commissario straordinario e sino alla fine di questo⁵²³.

Altrettanto derogatorio rispetto ai limiti temporali è l'intervento CIGS per i dipendenti del gruppo ILVA (da ultimo prorogato per l'anno 2018 ex art. 1, c. 1167, l. n. 205/2017)⁵²⁴, per quelli del settore dell'editoria (ex art. 25-bis, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, c. 1, d.lgs. n. 69/2017), per quelli occupati in imprese che, pur cessando l'attività produttiva all'esito del programma di crisi aziendale, abbiano concrete prospettive di rapida cessione e di conseguente riassorbimento occupazionale (ex art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015 che consente una deroga sia al tetto massimo di cui all'art. 4, c. 1, che a quello di durata di cui all'art. 22, c. 2, sino a un limite per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 rispettivamente di 12, 9 e 6 mesi).

L'art. 2, d.lgs. n. 185/2016 ha modificato i cc. 3 e ss. dell'art. 42, d.lgs. n. 148/2015, prevedendo che nei casi di rilevante interesse strategico per

⁵²¹ V. art. 22, c. 4, d.lgs. n. 148/2015; sul criterio di computo cfr. circ. Min. lav. n. 16 del 28 agosto 2017.

⁵²² V. ancora D. Garofalo, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, cit., 250; ID., *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 126.

⁵²³ V. circ. Min. lav. n. 20 del 28 novembre 2017, che sottolinea come la CIGS per tali procedure costituisca un *corpus* normativo a sé stante che si sottrae alla riforma.

⁵²⁴ V. art. 1-bis, d.l. n. 243/2016 conv. con mod. in l. n. 18/2017.

l'economia nazionale che comportino notevoli ricadute occupazionali, tali da condizionare le possibilità di sviluppo economico territoriale, per i quali sono stati conclusi e sottoscritti accordi in sede governativa entro il 31 luglio 2015, il Ministero del lavoro di concerto con il MEF può autorizzare, in coerenza con il piano industriale presentato, la proroga dei trattamenti CIGS già in corso oltre i limiti degli artt. 4, c. 1 e 22, cc. 1, 3, 4; per i CdS è stata anche prevista la concessione di sgravi contributivi ai sensi dell'art. 42, c. 4-bis. Su domanda di una delle parti firmatarie dell'accordo, ed entro i limiti di spesa che per questa particolare forma di ammortizzatore in deroga sono quelli previsti per il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione⁵²⁵ per gli anni 2017 e 2018, può essere autorizzata, ancora con decreto interministeriale, la prosecuzione dei trattamenti di CIGS per la durata e alle condizioni certificate dalla c.d. commissione CIG di cui all'art. 42, c. 4.

Il c. 133 dell'art. 1, l. n. 205/2017, che ha inserito nel d.lgs. n. 148/2015 l'art. 22-bis, poi modificato dall'art. 25, d.l. n. 119/2018⁵²⁶, stabilisce la prorogabilità, a determinate condizioni, dell'intervento CIGS per le causali di riorganizzazione, crisi aziendale e CdS (ipotesi introdotta ex art. 25 d.l. n. 119/2018)⁵²⁷, consentendo nella sostanza uno sfioramento sia del limite massimo del quinquennio mobile che di quello particolare previsto per le singole causali (24 mesi per la ristrutturazione e 12 mesi per la crisi aziendale)⁵²⁸. Si tratta di una previsione in deroga all'art. 4, ma anche all'art. 22, cc. 1, 2 e 3, d.lgs. n. 148/2015.

Tale possibilità, introdotta in via transitoria e non strutturale, in quanto limitata ai soli anni 2018 e 2019 e all'interno di un tetto di spesa annuale pari a € 100 milioni, è altresì circoscritta ad alcune specifiche aziende in possesso di particolari⁵²⁹ soggettivi (devono rivestire rilevanza economica strategica anche a livello regionale e presentare rilevanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale) ed è subordinata ad un previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro con la presenza della regione o delle regioni interessate.

⁵²⁵ V. art. 2, c. 1, lett. d), n. 1), d.lgs. n. 185/2016.

⁵²⁶ V. circ. Min. lav. n. 16 del 29 ottobre 2018.

⁵²⁷ V. art. 25 d.l. n. 119/2018 che ha introdotto un nuovo periodo al c. 1 dell'art. 22-bis, d.lgs. n. 148/2015; circ. Min. lav. n. 16 del 29 ottobre 2018, § 2.

⁵²⁸ In tema v. circ. Min. lav. n. 2 del 7 febbraio 2018; in dottrina cfr. C. A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 53; E. Massi, *Le integrazioni salariali straordinarie (CIGS) in deroga alla previsione generale*, consultabile in www.generazionevincente.it.

⁵²⁹ L'originario requisito dimensionale (organico superiore ai 100 dipendenti) è stato abrogato dal d.l. n. 119/2018: considerato preponderante il requisito della rilevanza strategica delle imprese, che deve essere valutato a livello territoriale, è stato disconosciuto valore dirimente al requisito dimensionale, giacché anche le imprese con organico inferiore alle 100 unità possono avere un impatto occupazionale e una notevole rilevanza strategica; così circ. Min. lav. n. 16 del 29 ottobre 2018, § 1.

In tali casi, per le causali di riorganizzazione aziendale e CdS, le proroghe possono raggiungere i 12 mesi, nel caso in cui il programma di investimenti ex art. 21, c. 2, d.lgs. n. 148/2015 sia caratterizzato da investimenti di complessità tale da non essere attuabili nel limite massimo del biennio previsto ovvero da piani di recupero occupazionale per la ricollocazione delle risorse umane e da azioni di riqualificazione egualmente non attuabili nei 24 mesi. Per l'ipotesi di crisi aziendale, invece, la CIGS "addizionale" può essere concessa per un massimo di 6 mesi, ove il piano di risanamento già presentato ex art. 21, c. 3, d.lgs. n. 148/2015 necessiti di interventi complessi, non attuabili entro gli ordinari 12 mesi, finalizzati a garantire la continuazione dell'attività e la salvaguardia dell'occupazione.

In tutte le ipotesi, ai fini dell'ammissione all'intervento, l'impresa deve presentare piani di gestione volti alla salvaguardia occupazionale che prevedano specifiche azioni di politica attiva concordati con la regione o le regioni interessate⁵³⁰.

Altre deroghe sono state previste dall'art. 44, c. 11-bis, d.lgs. n. 148/2015⁵³¹ per gli interventi concessi nelle aree di crisi industriale complessa, riconosciute dal Ministero dello sviluppo economico alla data dell'8 ottobre 2016 (ex art. 27, d.l. 83/2016, conv. in l. n. 134/2012). In tali casi è consentita, nei limiti delle risorse stanziare per gli anni 2016 e 2017 e alle condizioni previste dalla norma, la proroga dei trattamenti CIGS, per una durata non superiore a 12 mesi, in deroga al tetto cumulativo dell'art. 4, d.lgs. n. 148/2015, e ai limiti di cui all'art. 22, cc. 1-3, d.lgs. n. 148/2015.⁵³²

Sempre per le imprese operanti in un'area di crisi industriale complessa, riconosciuta, però, nel periodo dall'8 ottobre 2016 al 30 novembre 2017, che cessano il programma di CIGS dal 1° gennaio 2018 al 30 giugno 2018, l'art. 1, c. 145, l. n. 205/2017 ha concesso un ulteriore intervento CIGS, fino al limite massimo di 12 mesi e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2018, ancora in deroga agli artt. 4, c. 1, e 22, cc. 1-3, d.lgs. n. 148/2015, previo accordo stipulato presso il Ministero del lavoro con l'intervento del Ministero dello sviluppo economico e della regione competente, nell'ambito del limite di spesa complessivo stabilito dall'art. 1, c. 143, l. n. 205/2017.

Recentissima è infine la previsione di cui all'art. 2, d.l. n. 44/2018⁵³³, che ha modificato l'art. 1, c. 145, l. n. 205/2017, secondo cui, al fine del

⁵³⁰ V. art. 22-bis, c. 2, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 25, d.l. n. 119/2018.

⁵³¹ Introdotto dall'art. 2, c. 1, lett. f) d.lgs. 185/2016, poi modificato dall'art. 3, d.l. n. 224/2016, conv. in l. n. 19/2017 e dall'art. 3-ter, d.l. n. 91/2017, conv. in l. n. 123/2017.

⁵³² V. circ. Min. lav. n. 7 del 24 marzo 2017.

⁵³³ Si tratta del d.l. 9 maggio 2018, n. 44, recante *Misure urgenti per l'ulteriore finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1, comma 139, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché per il completamento dei piani di nuova industrializzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi*

compimento dei piani di nuova industrializzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi industriali incardinate presso le unità di crisi del Ministero dello sviluppo economico o delle regioni, nel limite massimo del 50 % delle risorse loro assegnate ai sensi dell'art. 44, c. 6-bis, d.lgs. n. 148/2015, le Regioni, a seguito di specifici accordi sottoscritti presso le predette unità di crisi, possono autorizzare, per un periodo massimo di 12 mesi, le proroghe in continuità delle prestazioni di CIG in deroga concesse entro la data del 31 dicembre 2016 e durata fino al 31 dicembre 2017⁵³⁴.

4.2. Le causali

In tema di causali di intervento CIG il d.lgs. n. 148/2015 non si limita a recepire buona parte della disciplina previgente, ma vi apporta anche plurime modifiche, di cui alcune di notevole rilevanza.

Come in passato, la normativa riformata continua a consentire le sospensioni dei rapporti di lavoro anche «*in presenza di situazioni non già di vera e propria impossibilità oggettiva in senso tecnico, ma di mera difficultas*» confermando il ruolo polifunzionale delle integrazioni salariali, quali strumenti previdenziali di sostegno ai lavoratori in caso di bisogno, ma anche di supporto finanziario alle imprese⁵³⁵.

Nel complesso, però, la tendenza emergente dal d.lgs. n. 148 è nel segno di una maggior severità nella concessione delle integrazioni salariali, con conseguente riduzione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto, in linea con quanto disposto dal primo criterio direttivo della legge delega n. 183/2014 che imponeva la «*impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa*». Inoltre, il d.lgs. n. 148 non include espressamente tale divieto tra le norme generali, essendo invece oggetto di specifica previsione solo con riguardo alla CIGS per crisi aziendale. Ciò nonostante, deve comunque ritenersi che tale direttiva abbia una valenza generalizzata per tutte le fattispecie, non solo perché trattasi di uno dei principi ispiratori della riforma della CIG (così come evidenziato dall'essere il primo dei criteri direttivi della delega del 2014), ma anche perché la prospettiva della cessazione definitiva dell'attività risulta di per sé

aziendali; su cui v. msg. Inps n. 2388 del 13 giugno 2018 che integra circ. Inps n. 60 del 29 marzo 2018,

⁵³⁴ Con nota prot. 40/8118 del 14 maggio 2018, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha precisato che «*alla luce della disciplina introdotta dal citato decreto-legge ... sono da ritenere legittimi tutti quei decreti di autorizzazione adottati in continuità di decreti di concessione regionali i cui trattamenti hanno inizio nel corso dell'anno 2016 e durata con effetti nell'anno 2017*», chiarendo altresì che «*resta ferma la validità dei decreti emanati in vigore della precedente disciplina*».

⁵³⁵ V. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016, 329-330.

incompatibile con le altre tipologie di intervento (riorganizzazione e Cds difensiva)⁵³⁶.

Non va tuttavia dimenticato che, anche con riguardo a tale criterio la normativa successiva al decreto delegato ha previsto delle eccezioni, vedasi il già citato art. 25-*bis*, inserito nel d.lgs. n. 148/2015 dal d.lgs. 69/2017, che ha prorogato la possibilità di concedere la CIGS nel settore editoriale anche per crisi connotate da cessazione dell'attività aziendale.

Altrettanto è a dirsi per la previsione di cui al d.l. n. 109/2018, che prevede la concessione del trattamento CIGS proprio alle imprese in crisi qualora l'azienda abbia cessato o cessi l'attività produttiva (su cui v. *infra*). È vero che tale disposizione è prevista come transitoria, dovendo espressamente operare solo per gli anni 2019 e 2020, e che in tale ipotesi la CIGS è subordinata al ricorrere di condizioni particolari, tuttavia la sua stessa introduzione pone dei seri dubbi di coerenza e compatibilità sistematica con la normativa della cassa integrazione così come congegnata dal d.lgs. n. 148/2015. Resta da verificare se essa resterà davvero una mera deroga transitoria oppure se sarà solo il primo dei colpi inflitti dal nuovo Governo all'impianto normativo "uscito" del *Jobs Act*.

4.2.1. Le causali CIGO

Per quanto concerne partitamente l'intervento ordinario, l'art. 11, d.lgs. n. 148/2015 replica le due causali già previste dall'art. 1, c. 1, lett. a) e b), l. n. 164/1975, e cioè: a) le situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'impresa⁵³⁷ e ai dipendenti⁵³⁸, incluse le intemperie stagionali; b) le situazioni temporanee di mercato. La CIGO si conferma quindi un ammortizzatore al quale ricorrere in presenza di causali riferibili a crisi di breve durata e di natura transitoria⁵³⁹.

Su tali causali "tradizionali" è, tuttavia, destinato ad incidere il successivo art. 16 in tema di modalità di concessione della CIGO, secondo

⁵³⁶ V. C.A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, in ID. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, cit., 34; ID., *La cassa integrazione guadagni*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, op. cit., 386.

⁵³⁷ Per un'ipotesi di rigetto della domanda di intervento CIGO per un evento imputabile all'impresa v. T.A.R. Napoli (Campania), sez. III, 26 ottobre 2015, n. 5039, in *D&G*, 2015; Cons. St., sez. VI, 20 giugno 2016, n. 2713.

⁵³⁸ Viene meno il riferimento agli operai, di fatto già superato dall'art. 14, c. 2, l. n. 223/1991, che aveva esteso le discipline dell'intervento ordinario anche agli impiegati e ai quadri.

⁵³⁹ V. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015, § 2.2, secondo cui il requisito della transitorietà della causale, e quindi della ripresa della normale attività lavorativa, è rimarcato anche dal quadro generale della riforma, che prevede, anche per la CIGS, il venir meno degli interventi per quei casi in cui le aziende cessino l'attività produttiva, nonché da specifiche previsioni, quale quella di cui all'art. 2, c. 4, che presuppone la ripresa della normale attività lavorativa per la proroga del periodo di apprendistato.

cui, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le integrazioni salariali ordinarie sono concesse dalla sede dell'Inps territorialmente competente, in luogo delle Commissioni provinciali dell'Inps in passato preposte⁵⁴⁰. Questa nuova previsione potrà contribuire a mutare, in via indiretta, il modo di intendere le causali medesime giacché la soppressione degli organi collegiali provinciali al cui interno operavano i rappresentanti dei soggetti assicuranti (i datori di lavoro) e assicurati (i lavoratori per mezzo delle parti sociali) avrà il prevedibile effetto di ridimensionarne il ruolo e di comprometterne l'opera di mediazione politica che spesso aveva influito sulle possibilità di concessione dell'intervento, in virtù di interpretazioni elastiche dei criteri ad esso preposti⁵⁴¹. Tale previsione inoltre, se letta in uno con quella sui provvedimenti di concessione CIGS, denota il riparto di competenze esclusivo del potere concessorio per gli interventi ordinario e straordinario rispettivamente all'Ente previdenziale e al Ministero del lavoro, con l'attribuzione, nel primo caso, della funzione di decisore unico al funzionario dell'Inps incaricato di deliberare sui presupposti di diritto e di fatto della domanda di CIGO con una cospicua dose di discrezionalità⁵⁴².

In ragione di questa attribuzione di funzioni, il successivo c. 2, dell'art. 16, ha previsto l'adozione di un decreto del Ministero del lavoro per la definizione dei criteri di esame delle domande di concessione. Detto decreto, emanato il 15 aprile 2016 (n. 95422) e, a sua volta seguito dai chiarimenti dell'Inps⁵⁴³, ha reso pienamente operativo, dal 29 giugno 2016, il nuovo procedimento di concessione della CIGO.

Il d.m. n. 95422/2016 ha ribadito i requisiti della transitorietà e della non imputabilità della situazione aziendale, nonché della temporaneità della situazione di mercato che possono determinare la sospensione o la riduzione dell'attività (art. 1), corredando tale enunciazione di una serie di ipotesi esemplificative delle causali CIGO (artt. 3-9).

L'Ente previdenziale, per parte sua, ha chiarito che in ciascuna delle diverse fattispecie è essenziale la valutazione del requisito della transitorietà, da valutarsi, in sede di giudizio discrezionale di ammissione alle integrazioni salariali, sotto il duplice aspetto della temporaneità e della fondata previsione di ripresa dell'attività produttiva⁵⁴⁴. A tal fine, la transitorietà della situazione aziendale e la temporaneità della situazione di mercato ricorrono (in linea con l'art. 1 d.m. n. 95442/16) quando è

⁵⁴⁰ V. combinato disposto degli artt. 16, c. 1 e 46, cc. 1 e 2, lett. a) e b) d.lgs. n. 148/2015 che attribuiscono alla sede dell'Inps territorialmente competente il potere di concedere le integrazioni salariali, in sostituzione della soppressa Commissione provinciale di cui all'art. 8, l. n. 164/1975 per l'industria e di cui all'art. 3, l. n. 427/1975 per l'edilizia.

⁵⁴¹ V. C.A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 35.

⁵⁴² Cfr. 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*, cit., 38-39.

⁵⁴³ V. msg. Inps n. 2908 del 1 luglio 2016 e circ. Inps n. 139 del 1 agosto 2016; nonché msg. Inps n. 1856 del 3 maggio 2017.

⁵⁴⁴ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 4, lett. a).

prevedibile, al momento della presentazione della domanda di CIGO, che l'impresa riprenda la normale attività lavorativa e devono essere valutate tenendo conto complessivamente: a) della natura della causale stessa; b) del ciclo di produzione interessato; c) della situazione complessiva del settore e dell'azienda; d) della natura dei prodotti e dei servizi coinvolti.

Come anticipato, la causale, oltre che temporanea, deve anche essere connotata da prospettive di ripresa dell'attività lavorativa⁵⁴⁵. Tuttavia, considerato che un evento di breve durata potrebbe comportare una stasi durevole, o addirittura definitiva, dell'attività lavorativa, si richiede all'azienda di dimostrare, mediante una rappresentazione probatoria fondata su elementi ed informazioni esattamente riportate, che sin dal momento della presentazione della domanda, sussista una previsione di ripresa⁵⁴⁶.

Le autorizzazioni alle integrazioni salariali, una volta rilasciate, attribuiscono, infatti, un diritto soggettivo perfetto ai lavoratori interessati, che non viene meno ove nel corso del periodo autorizzato venga risolto il rapporto di lavoro.

Ne deriva che i singoli lavoratori licenziati e dimissionari non possono essere esclusi dalla fruizione delle prestazioni della CIG sino alla data della risoluzione del rapporto di lavoro⁵⁴⁷, ma, al contempo, resta il valore sintomatico che tali atti risolutivi spiegano rispetto all'evoluzione della situazione aziendale, in quanto potenziali indici di una gestione di fatto degli esuberi. Essi devono quindi essere opportunamente valutati in occasione delle successive richieste d'intervento al fine di verificare se la causale per la quale viene avanzata la nuova richiesta sia effettivamente riconducibile ad una situazione temporanea di mercato, ovvero ad una situazione transitoria e non funzionale ad un ridimensionamento degli organici⁵⁴⁸.

L'evidenziata puntualità delle indicazioni fornite dall'Inps in argomento delinea un quadro che, in uno con l'aggravamento degli oneri procedurali a carico del datore richiedente (anch'essi specificati dalla

⁵⁴⁵ V. art. 1, d. m. n. 95442/2016; in tal senso si era già espressa la giurisprudenza con riguardo alla disciplina antecedente, v. T.A.R. Napoli, Campania, sez. II, 26 ottobre 2015, n. 5039, cit.; T.A.R. Potenza, Basilicata, sez. I, 15 maggio 2015, n. 225.; T.A.R. Trento, Trentino Alto Adige, sez. I, 13 aprile 2017, n. 135; Cons. St., sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 6512.

⁵⁴⁶ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 4, lett. b) che chiarisce come questa previsione debba essere ricondotta sempre agli elementi informativi disponibili all'epoca in cui ha avuto inizio la contrazione dell'attività lavorativa, non rilevando le circostanze sopravvenute durante o al termine del periodo per il quale è stata chiesta l'integrazione salariale e che hanno impedito la continuazione dell'attività dell'impresa.

⁵⁴⁷ V. Cass., 16 aprile 2015, n. 7740; Cass., 14 febbraio 2001, n. 2138.

⁵⁴⁸ Sul punto v. M. Gaetani, M. Marrucci, *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, cit., 105-106.

prassi amministrativa in parola), induce a considerare più ridotte le possibilità di ricorso all'integrazione ordinaria⁵⁴⁹.

Specifiche indicazioni valgono, poi, per il caso di plurimi interventi richiesti da una medesima impresa. Così, ove ad un periodo di CIGO segua immediatamente una richiesta di CIGS, stante la diversità di presupposti dei due interventi, la fruizione della prima non incide sulla concessione di quest'ultima, ma dalla richiesta non deve emergere una congiuntura aziendale preesistente. Altrettanto, in caso di ricorso alla CIGO seguita da CdS difensivo deve ritenersi sussistente la prospettiva di ripresa dell'attività, in quanto durante il CdS l'attività prosegue seppure ad orario ridotto ed anzi è possibile di seguito usufruire, ricorrendone i presupposti, di ulteriori 52 settimane CIGO⁵⁵⁰.

In ogni caso, le situazioni aziendali preesistenti, coeve o comunque prossime alla domanda di CIGO — quali ad esempio l'apertura di una procedura di mobilità, la richiesta di concordato preventivo, l'istanza di fallimento etc. — anche se successivamente emergenti rispetto all'istruttoria, continuano ad essere rilevanti ai fini della decisione della domanda o di un eventuale provvedimento di autotutela in caso di già intervenuto accoglimento.

Anche in merito al terzo requisito, quello della non imputabilità, l'Istituto fornisce ampie delucidazioni, chiarendo, in primo luogo che esso consiste non solo nella involontarietà e nella mancanza di imperizia e negligenza delle parti, ma anche nella non riferibilità della sospensione/riduzione all'organizzazione o alla programmazione aziendale⁵⁵¹. A tale stregua, non deve ritenersi imputabile la contrazione dell'attività in regime di monocommitenza, intesa come organizzazione aziendale che lega in maniera esclusiva la produzione di un'azienda ad un'altra. Questa particolare situazione organizzativa in cui può trovarsi l'azienda non incide sulla valutazione relativa all'imputabilità al datore di lavoro e quindi non è, di per sé, causa di rigetto della domanda.

Di maggiore complessità si presenta, invece, la situazione di sospensione per le attività in appalto. In estrema sintesi può dirsi che, se le sospensioni dei lavoratori sono determinate dall'esercizio di una facoltà contrattualmente prevista in favore del committente, stante la prevedibilità dell'evento, non è consentito il ricorso alla CIGO; contrariamente, le sospensioni dovute a circostanze del tutto imprevedibili, casi fortuiti o forza maggiore, in quanto riconducibili all'eccezionalità dell'evento, sono tali da superare ogni connessione al rischio di impresa attribuibile alla ditta appaltatrice e, consentono, la concessione della CIGO.

Con particolare riguardo alla valutazione della temporaneità e della non imputabilità dell'evento in caso di sospensioni o riduzioni dell'attività

⁵⁴⁹ V. D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 126.

⁵⁵⁰ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 4, lett. b).

⁵⁵¹ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 4, lett. c).

di natura ciclica, anche se riferite ad attività non stagionali, deve essere segnalata una specifica evoluzione della prassi amministrativa. In origine, l'Inps aveva escluso che le aziende soggette a contrazioni dell'orario di lavoro cicliche, anche a carattere stagionale, causate da particolari caratteristiche del processo produttivo, potessero accedere all'intervento di CIGO durante tali soste, giacché in tali ipotesi sarebbe venuta meno la transitorietà della causale, che si ripropone appunto con cadenza ripetuta nel tempo, ma anche in ragione del fatto che la ciclicità della contrazione produttiva può essere sintomo di una non ottimale organizzazione aziendale, e quindi far venir meno anche il requisito della non imputabilità dell'evento, ovvero di un esubero di personale, come tale non integrabile⁵⁵².

Su tale interpretazione l'Istituto, dopo aver chiesto chiarimenti al Ministero del lavoro, ha tuttavia, mutato orientamento consentendo una importante apertura all'ammissione alla CIGO⁵⁵³ per le aziende soggette a contrazioni dell'attività lavorativa durante periodi ricorrenti dell'anno, a causa delle caratteristiche del loro processo produttivo (es. aziende del settore calzaturiero). Ritenendo, infatti, che le situazioni in parola soddisfino il requisito della transitorietà, ed interrogandosi sulla imputabilità all'impresa delle caratteristiche del processo produttivo di determinati prodotti merceologici, l'Inps ha concluso che non è riconducibile alla volontarietà dell'imprenditore o dei lavoratori o, comunque, non è riconducibile a negligenza o imperizia delle parti, la situazione aziendale in cui la contrazione dell'attività lavorativa derivi proprio dalle caratteristiche intrinseche del processo produttivo del prodotto merceologico di riferimento, oggetto della produzione aziendale. Resta comunque fermo che il lavoro stagionale non può essere coperto da integrazione salariale mentre, l'andamento ciclico del settore e del prodotto di riferimento non può essere di per sé causa di rigetto della domanda⁵⁵⁴.

La codifica dei requisiti generali di ammissione alla CIGO da parte del d.m. n. 95442⁵⁵⁵ e della circolare dell'Inps⁵⁵⁶, si pone nell'ottica di garantirne l'univocità e la standardizzazione, nonché l'omogeneità su tutto il territorio nazionale a dispetto di quanto poteva accadere allorché la loro

⁵⁵² V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016; già Cons. St., sez. VI, 16 febbraio 2005, n. 497, in *Foro amm.* (CDS), 2005, 2, 468 (s.m.).

⁵⁵³ V. msg. Inps n. 2276 del 1° giugno 2017.

⁵⁵⁴ Sempre il msg. Inps n. 2276 del 1° giugno 2017 chiarisce che tale contrazione di attività non deriva dalla negligenza o dalla imperizia dell'imprenditore o dalle modalità organizzative dell'impresa ma dallo stesso settore in cui la stessa opera, dal prodotto e dal mercato di riferimento di per sé ciclico e che tali elementi, connaturati al processo produttivo sono estranei alla gestione economica dell'impresa, non derivando dalla organizzazione del lavoro da parte dell'imprenditore cui non si può imputare, neppure per imperizia o negligenza, la produzione in un settore caratterizzato da andamento ciclico.

⁵⁵⁵ V. artt. 3-9, d.m. n. 95422/2016.

⁵⁵⁶ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 6.

applicazione era demandata alle Commissioni provinciali. In tal modo è stato trasposto il secondo criterio direttivo di cui alla delega, che imponeva di considerare anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati a livello nazionale di concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili, per incentivare la semplificazione e la certezza dell'azione amministrativa⁵⁵⁷.

4.2.2. Le causali CIGS

Passando ora alle causali dell'intervento CIGS, va detto che esse rappresentano uno dei profili maggiormente toccati dalla riforma.

L'art. 21, d.lgs. n. 148/2015, prevede in proposito le tre fattispecie della riorganizzazione, della crisi aziendale e del CdS.

In perfetta corrispondenza alla finalità di riassegnare alla CIG il suo ruolo di strumento di gestione degli esuberi temporanei enunciata dal criterio direttivo di cui all'art. 1, c. 2, lett. a), l. n. 183 del 2014, viene eliminata qualsiasi ipotesi di intervento CIGS a fronte della cessazione dell'attività.

Già la riforma Fornero aveva avviato tale processo con la previsione *ex art. 2, c. 70, l. n. 92/2012*⁵⁵⁸, che aveva stabilito, a partire dal 1° gennaio

⁵⁵⁷ Nella medesima prospettiva le due fonti hanno anche proceduto ad una tipizzazione delle varie fattispecie che integrano le causali d'accesso alla CIGO, catalogate in base alla loro affinità; si tratta in particolare delle seguenti fattispecie, per ognuna delle quali è allegata alla circ. INPS n. 139 un fac-simile di relazione tecnica: 1) mancanza di lavoro o di commesse – crisi di mercato; 2) fine cantiere/fine lavoro, fine fase lavorativa, perizia di variante e suppletiva; 3) mancanza di materie prime o di componenti; 4) eventi meteo; 5) sciopero di un reparto o di un'altra azienda; 6) incendi, alluvioni, sisma, crolli, mancanza di energia elettrica, impraticabilità dei locali, anche per ordine di pubblica autorità, sospensione dell'attività per ordine di pubblica autorità per cause non imputabili all'azienda e/o ai lavoratori; 7) guasti ai macchinari e manutenzione straordinaria. Accanto alle fattispecie ammesse all'integrazione, vengono poi indicate quelle escluse, in quanto riconducibili a eventi imputabili al datore di lavoro, o nel caso di appalto, al committente; si tratta delle sospensioni/riduzioni per a) mancanza di fondi; b) chiusura per ferie; c) preparazione del campionario; d) infortunio o morte del titolare; e) sosta stagionale e inventario; f) mancanza di fondi dell'impresa committente.

⁵⁵⁸ V. art. 44, c. 11, d.lgs. n. 148/2015 che per il solo anno 2015 disponeva rifinanziamenti della CIGS concorsuale, nonché dettava precisazioni in ordine all'applicazione dell'intervento alle imprese sottoposte a sequestro, confisca e misure antimafia previsto *ex art. 3, c. 5-bis, l. n. 223/1991*; la lacuna lasciata dovrebbe essere colmata dalla delega istituita dall'art. 34, l. n. 161/2017, finalizzata ad introdurre disposizioni per le imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria in base alle discipline del codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011), applicabili fino alla loro assegnazione «favorendo l'emersione del lavoro irregolare nonché il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro e consentendo, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali»; la delega precisa, poi,

2016, la cessazione dell'efficacia dell'art. 3, l. n. 223 del 1991, in materia di CIGS per fallimento ed altre procedure concorsuali⁵⁵⁹.

Coerentemente alla suddetta eliminazione della CIGS concorsuale, la nuova disciplina (lo si è già detto) elimina, anche se a decorrere dal 1° gennaio 2016⁵⁶⁰, l'intervento CIGS per crisi aziendale con cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa⁵⁶¹, pur se per il triennio 2016-2018, con una durata rispettivamente di 12, 9 e 6 mesi e previo accordo stipulato in sede governativa, è previsto l'intervento CIGS per le imprese cessate, quando sussistono concrete prospettive di rapida cessazione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale⁵⁶². Ancora, si ricorda, l'art. 20, c. 6, d.lgs. 148/2015 fa, invece, salva l'ipotesi relativa alle imprese assoggettate ad amministrazione straordinaria di cui all'art. 7, c. 10-ter, d.l. n. 14/1993, conv. in l. n. 236/1993, per cui la CIGS opera sino al termine dell'attività del commissario⁵⁶³. Lo stesso c. 6 dispone anche l'ultrattività degli interventi gestiti dall'INPGI, che ex art.

che devono rimanere esclusi dai beneficiari i lavoratori coinvolti nelle attività illecite o comunque nelle relative indagini.

⁵⁵⁹ Invero, nelle more della sua definitiva abrogazione tale ipotesi di CIGS era stata estesa oltre i limiti formali per via amministrativa dalla circ. Min. lav. 5 ottobre 2015, n. 24, la quale aveva anche precisato che «*successivamente al 31 dicembre 2015, nel caso in cui l'impresa sia sottoposta a procedura concorsuale con continuazione dell'esercizio d'impresa, ove sussistano i presupposti, la fattispecie potrà rientrare nell'ambito delle altre causali previste dal decreto n. 148/2015*»; in tema cfr. M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 923 secondo cui «*si ha già la sensazione che l'eccezione a carattere "transitorio"*» di cui all'art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015 «*sia un surrogato della vecchia Cassa integrazione per fallimento ex art. 3, legge n. 223/1991, ma la precisazione del Ministero crea "sospetti", dato che il fallimento ed altre procedure concorsuali fanno presumere, con ovvia gradualità, la fine dell'impresa. Sarà necessario allora "un piano di risanamento" molto serio e un'ancor più seria raggiungibilità della finalizzazione "alla continuazione dell'attività aziendale e alla salvaguardia occupazionale"*».

⁵⁶⁰ Per un giudizio di incompatibilità con la legge delega anche rispetto al differimento al 1° gennaio 2016 del venir meno della causale di intervento CIGS per crisi aziendale con cessazione dell'attività, v. C.A. Nicolini, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, cit., 8-9, e M. Cinelli, C.A. Nicolini, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, 2015, III, 248-249,

⁵⁶¹ V. art. 21, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 148/2015.

⁵⁶² V. d.m. n. 95075 del 25 marzo 2016, che, ai sensi dell'art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015, ha definito i criteri di applicazione di tale norma transitoria; su cui cfr. l'ampio commento di A. Pandolfo, *La cassa integrazione guadagni per crisi aziendale*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, cit., 50.

⁵⁶³ V. circ. Min. Lav. n. 20 del 28 novembre 2017, che richiama le direttive applicative anteriori al d.lgs. n. 148/2015.

25-bis d.lgs. n. 148 prevedono come causa integrabile la «cessazione dell'attività aziendale, anche in costanza di fallimento»⁵⁶⁴.

A queste eccezioni, si aggiunge poi la recentissima norma di cui all'art. 44, d.l. n. 109/2018 (che, nel momento in cui si scrive, non è ancora stato convertito in legge)⁵⁶⁵, che in controtendenza con la *ratio* della riforma del 2015 reintroduce, anche se in via provvisoria e al ricorrere di particolari circostanze, l'ipotesi della causale CIGS per crisi aziendale determinante a cessazione dell'attività produttiva (v. *infra*).

Eliminata la CIGS a fronte di attività cessata, le causali di intervento sono ridotte a tre: riorganizzazione aziendale, crisi aziendale e Cds difensiva.

Anche in assenza di una disposizione analoga a quella che per la CIGO impone l'emanazione di un decreto ministeriale per la definizione dei criteri di esame delle domande di concessione⁵⁶⁶, il Ministero del lavoro ha adottato il d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033⁵⁶⁷ recante i criteri per l'approvazione dei programmi di CIGS, con cui, peraltro, non si è però limitato a sostituire i decreti emanati nella vigenza della vecchia disciplina⁵⁶⁸ e a dettare criteri per la concessione della CIGS, ma ha anche introdotto una serie di limiti che vanno ben oltre il dettato normativo⁵⁶⁹.

In aggiunta, ad implementare i criteri dettati da tale decreto è intervenuta una circolare del Ministero del lavoro, la n. 27 dell'8 agosto

⁵⁶⁴ Rilevava, già prima dell'emanazione del testo definitivo, il difficile coordinamento di tale disposizione con la legge delega, E. Balletti, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atto II, a cura di F. Carinci, Modena, 2014, 13 ss.; propendono per l'incompatibilità di detta ipotesi con la legge delega C.A. Nicolini, *op. ult. cit.*, 8-9; M. Cinelli, C.A. Nicolini, *op. ult. cit.*, 248-249.

⁵⁶⁵ V. circ. Min. lav. n. 15 del 4 ottobre 2018, che individua i criteri per l'approvazione dei programmi di CIGS per crisi aziendale in favore di quelle imprese, anche in procedura concorsuale, che abbiano cessato la propria attività produttiva e non si siano ancora concluse le procedure per il licenziamento di tutti i lavoratori, o la stiano cessando.

⁵⁶⁶ V. art. 16, c. 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁵⁶⁷ Sull'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali e nello specifico sul d.m. n. 94033/2016, cfr. M. Cinelli, C.A. Nicolini, *L'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali e l'avvio del FIS – depenalizzazione e previdenza – La svolta «ecologica» dell'assicurazione contro gli infortuni*, in *RIDL*, 2016, III, 174.

⁵⁶⁸ V. art. 10, d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033, che statuisce la cessazione dell'efficacia di tutti i precedenti decreti ministeriali che dettavano i criteri di concessione CIGS, quali i d.m.: 23 dicembre 1994, 22 luglio 2002, n. 31347; 20 agosto 2002, n. 31444; 20 agosto 2002, n. 31446; 20 agosto 2002, n. 31447; 18 dicembre 2002, n. 31826; 15 dicembre 2004, n. 35302; 10 luglio 2009, n. 46448; 27 giugno 2014, n. 82762; 10 ottobre 2014, n. 82145.

⁵⁶⁹ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 132 ss.

2016⁵⁷⁰, che pur è espressamente diretta ad impartire direttive agli organi ispettivi deputati, secondo il nuovo procedimento amministrativo, a verificare l'accertamento degli impegni aziendali assunti in sede di presentazione del programma di CIGS e dei presupposti per la concessione del pagamento diretto ai lavoratori della integrazione salariale⁵⁷¹.

È, quindi, dalla lettura combinata della legge e dei provvedimenti amministrativi che risulta, ancora una volta, la disciplina complessiva delle causali CIGS.

Quanto alla riorganizzazione aziendale⁵⁷², l'art. 21, c. 2, prevede l'adozione di un piano di interventi volto a fronteggiare le inefficienze della struttura gestionale o produttiva. Il programma deve contenere indicazioni sugli investimenti che si intendono realizzare e sull'eventuale attività di formazione dei lavoratori, da attuarsi al fine del recupero occupazionale del personale interessato dalle sospensioni o dalle riduzioni dell'orario di lavoro.

In merito, l'art. 1, d.m. n. 94033/2016, indica dettagliatamente le condizioni e i requisiti il cui ricorrere, contestuale, consente l'approvazione del programma (e che saranno, di conseguenza, oggetto di verifica in sede di accertamento ispettivo).

Gli investimenti previsti nel programma possono essere destinati ad impianti fissi e attrezzature direttamente impegnate nel processo produttivo, nonché ad attività di formazione e riqualificazione professionale volte al recupero e alla valorizzazione dei lavoratori. Un aspetto determinante è rappresentato dal valore degli investimenti ipotizzati con la presentazione della domanda, la cui misura, rapportata su base annua in relazione alla durata dell'intervento, deve essere superiore al valore medio degli investimenti, della stessa tipologia, effettuati nel biennio precedente⁵⁷³.

⁵⁷⁰ Su cui cfr. E. Massi, *Cigs e contratto di solidarietà*, in *DPL*, 2016, 2197 ss.

⁵⁷¹ Secondo D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 135 ss. tale circolare valorizza il ruolo della verifica ispettiva in ordine al corretto utilizzo della CIGS, non solo sotto il profilo squisitamente pubblicistico, ma anche in relazione al rapporto di lavoro del singolo dipendente coinvolto nella sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, riproducendosi in qualche modo il fenomeno già sperimentato dalla l. n. 223/1991, della verifica sindacale *ex ante* in luogo di quella giudiziale *ex post*, in relazione alla riduzione di personale.

⁵⁷² Nella quale possono ritenersi ricomprese anche le ipotesi di riconversione e ristrutturazione, così come era per l'abrogato art. 1, l. n. 223/1991, così v. circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015, § 4.1; D. Garofalo, *La riforma della CIGS*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, cit., 81; C.A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 39; *contra* E. Massi, *Integrazione salariale: quanto mi costi?*, in *dottrinalavoro.it*.

⁵⁷³ V. art 1, c. 1, lett c), d.m. n. 94033/2016, che specifica anche che l'ammontare degli investimenti previsti, correlati alle unità produttive interessate, comprende anche gli eventuali investimenti per la formazione o la riqualificazione, comprensivi dei contributi pubblici nazionali, regionali e comunitari.

Nel caso di attività di qualificazione o riqualificazione professionale si pone la delicata questione della correlazione tra sospensioni e formazione effettuata, soprattutto ove essa si svolga sul posto di lavoro. In tale circostanza il rischio è che vengano perpetrate condotte elusive simulando un percorso di formazione ove, di fatto, vi sia un impiego dei lavoratori nell'attività di ordinaria produzione. Per contrastare simili comportamenti, la circ. Min. lav. n. 27/2016 specifica alcuni parametri indicativi della "bontà" della formazione sul luogo di lavoro che implicano un accertamento della effettiva sospensione dei lavoratori dalla normale attività, della concreta attuazione delle sospensioni, del collegamento tra formazione, riorganizzazione e numero di lavoratori coinvolti⁵⁷⁴.

Ulteriore requisito è poi la sussistenza di un collegamento tra le sospensioni e l'entità ed i tempi del processo di riorganizzazione, di cui gli organi di controllo hanno facoltà di accertare l'effettiva ricorrenza anche mediante le dichiarazioni dei lavoratori, e quindi con possibilità di sindacare la legittimità della scelta dei lavoratori da sospendere.

Infine, il recupero occupazionale dei lavoratori coinvolti nel processo di riorganizzazione deve raggiungere almeno la misura del 70%⁵⁷⁵, da ritenersi comprensiva dei prestatori rientrati in servizio al termine dell'integrazione, di quelli riassorbiti in altre unità produttive o in altre aziende, ma anche di quelli la cui espulsione sia avvenuta attraverso una gestione non traumatica, e cioè a seguito di dimissioni, risoluzione consensuale o, anche, al termine di una procedura di mobilità conclusasi con il criterio della volontarietà (secondo quanto specificato espressamente per il solo CdS difensivo in relazione al quale è consentito il licenziamento collettivo «*solo con la non opposizione dei lavoratori*»)⁵⁷⁶. Gli ulteriori eventuali esuberi andranno comunque verificati alla luce del piano di gestione presentato dall'azienda al momento della richiesta di CIGS⁵⁷⁷.

Ex art. 21, c. 1, lett. b), la seconda causale per cui può essere richiesta la CIGS è quella della crisi aziendale, che ricomprende in sé due ipotesi: una relativa all'andamento negativo o involutivo dell'assetto economico-finanziario dell'impresa, l'altra concernente crisi aziendali dovute ad eventi improvvisi ed imprevisti⁵⁷⁸.

⁵⁷⁴ Così, se i lavoratori sono adibiti a mansioni e compiti diversi rispetto a quelli di ordinario impiego; se, pur svolgendo gli stessi compiti, vengono adibiti su macchinari ed attrezzature diverse; se il progetto formativo postula una parte teorica strettamente correlata ad una parte pratica; se i soggetti formatori presentano una idoneità specifica al compito; se, durante la formazione, vi sia una forma di tutoraggio da parte di lavoratori esperto su tali macchinari o di istruttori, allora le modalità di svolgimento della formazione possono ritenersi giustificata; in tema cfr. v. E. Massi, *Cigs e contratto di solidarietà*, cit., 2198.

⁵⁷⁵ V. d.m. n. 94033/2016, art. 1, c. 1, lett. f), per la riorganizzazione e c. 4 per il contratto di solidarietà difensivo.

⁵⁷⁶ Circ. Min. lav. n. 27/2016, § A.1.

⁵⁷⁷ Così E. Massi, *Cigs e contratto di solidarietà*, cit., 2199.

⁵⁷⁸ V. circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015, § 4.2.

Oltre alla già citata eliminazione della crisi aziendale per cessazione dell'attività produttiva, il c. 3 del medesimo articolo elimina anche il requisito della particolare rilevanza sociale in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore, che connotava la nozione di crisi aziendale dettata dalla disciplina pregressa⁵⁷⁹, così risultandone una, quanto meno, apparente estensione dell'ambito della causale, che tuttavia, già in passato, veniva interpretata secondo criteri elastici⁵⁸⁰.

Nel caso della crisi aziendale, il programma deve contenere un piano di risanamento volto a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria, gestionale ovvero derivanti da condizionamenti esterni. Tale piano deve, altresì, indicare gli interventi correttivi da affrontare e gli obiettivi concretamente raggiungibili per garantire la continuazione dell'attività aziendale e la salvaguardia occupazionale⁵⁸¹. Si richiede dunque all'impresa non solo un concreto intervento sui fattori della crisi, ma anche una sorta di prognosi sui miglioramenti della situazione aziendale in ragione di quanto programmato per il suo risanamento⁵⁸².

Anche in questo caso, come per la causale della riorganizzazione, i criteri per l'approvazione dei programmi di crisi aziendale sono stati dettagliati dal d.m. n. 94033/2016 che ha previsto una serie di elementi la cui ricorrenza consente di verificare l'attuazione del piano di risanamento.

Con riguardo alla prima delle tipologie di causale per crisi aziendale deve essere valutato se il datore di lavoro abbia rispettato i tempi e i contenuti del programma di risanamento mediante una verifica, da parte dell'organo ispettivo, in primo luogo degli indicatori economico-finanziari rappresentati da documenti di natura amministrativa, fiscale, contabile e commerciale, necessari per avere un quadro d'insieme sull'andamento aziendale (quali ad esempio il fatturato, il risultato operativo, il risultato d'impresa, indebitamento)⁵⁸³. Tale riscontro deve essere effettuato anche in rapporto al ridimensionamento o quanto meno alla stabilità dell'organico nell'ultimo biennio, oltre che all'assenza di nuove assunzioni, specie se assistite da agevolazioni contributive e/o finanziarie⁵⁸⁴. Ciò non significa che le nuove assunzioni siano in assoluto vietate ma, ove esse siano state effettuate, dovranno essere motivate e compatibili con l'intervento CIGS in atto.

Nonostante il piano di risanamento debba essere finalizzato a garantire la continuazione dell'attività e la salvaguardia occupazionale, esso non di rado è accompagnato da un piano di gestione degli esuberanti, la cui coerenza rispetto al programma presentato costituisce altrettanto

⁵⁷⁹ V. art. 2, c. 5, lett. c), l. n. 675/1977 e d.m. Min. lav. n. 31826 del 18 dicembre 2002, come integrato dal d.m. n. 35302 del 15 dicembre 2004.

⁵⁸⁰ Cfr. C.A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 40.

⁵⁸¹ V. ancora art. 21, c. 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁵⁸² Così, A. Pandolfo, *La cassa integrazione guadagni per crisi aziendale*, cit., 50.

⁵⁸³ V. art. 2, c. 1, lett. a), d.m. n. 94033/2016.

⁵⁸⁴ V. art. 2, c. 1, lett. b), d.m. n. 94033/2016.

oggetto di verifica da parte dell'organo ispettivo⁵⁸⁵. Quest'ultimo, non può entrare nel merito della scelta stessa, ma deve limitarsi a verificare se il programma di ridimensionamento degli organici sia concretamente avvenuto⁵⁸⁶.

Il programma appare, invece, meno articolato nel secondo caso di crisi aziendale, conseguente ad un evento improvviso e impreveduto, esterno alla gestione aziendale. Qui la valutazione riguarda l'effettiva sussistenza delle caratteristiche dell'evento che hanno determinato la richiesta e la successiva concessione della CIGS, nonché l'attuazione del piano di risanamento prospettato. Il ridimensionamento della struttura aziendale non è una caratteristica necessaria ed obbligatoria di questa causale: tuttavia, se è stata prevista, occorrerà verificarne l'attuazione⁵⁸⁷.

Più in generale non sono presi in considerazione i programmi di crisi aziendale presentati da imprese che abbiano iniziato l'attività produttiva nel biennio antecedente alla richiesta di CIGS, o che non abbiano effettivamente avviato l'attività produttiva, ovvero ancora che abbiano subito significative trasformazioni societarie nel biennio antecedente la richiesta di CIGS⁵⁸⁸.

Da ultimo la decretazione ministeriale si occupa dei criteri applicativi dell'intervento CIGS per l'indotto e cioè, per le imprese appaltatrici dei servizi di mensa e dei servizi di pulizia, nonché per le imprese artigiane con influsso gestionale prevalente. Per le imprese appaltatrici si richiede la stretta correlazione con la contrazione dell'attività del committente che ha fatto ricorso ad uno qualsiasi degli ammortizzatori ordinari o straordinari e si circoscrive l'intervento in loro favore alla durata dell'appalto⁵⁸⁹. Per le seconde (imprese artigiane), il trattamento CIGS è possibile soltanto nel caso in cui il committente che ha un influsso gestionale prevalente e abbia fatto ricorso ad ammortizzatori sociali ordinari o straordinari; per i dipendenti di tali imprese il trattamento può essere autorizzato limitatamente al periodo in cui vi sia stato ricorso ai trattamenti di sostegno da parte dell'impresa che esercita l'influsso prevalente⁵⁹⁰.

Il decreto tratta, infine, dell'intervento a favore dei partiti e movimenti politici⁵⁹¹.

⁵⁸⁵ V. art. 2, c. 1, lett. c), d.m. n. 94033/2016 e circ. Min. lav. n. 27/2016, § A.2.

⁵⁸⁶ V. E. Massi, *Cigs e contratto di solidarietà*, cit., 2199-2200, che su tale aspetto evidenzia come il divieto di entrare nel merito si debba concretizzare in una astensione da parte degli ispettori da qualsiasi valutazione che riguardi l'iter procedimentale per la quale il legislatore prevede, attraverso altri strumenti (ricorso giudiziale) la possibilità dell'impugnativa.

⁵⁸⁷ V. art. 2, c. 3, d.m. n. 94033/2016.

⁵⁸⁸ V. art. 2, c. 4, d.m. n. 94033/2016.

⁵⁸⁹ V. art. 5, d.m. n. 94033/2016.

⁵⁹⁰ V. art. 6, d.m. n. 94033/2016.

⁵⁹¹ V. art. 7, d.m. n. 94033/2016.

5. Gli incentivi alla solidarietà: il contratto di solidarietà difensivo

Una delle più significative novità della riforma della CIG è data dall'aver elevato il CdS difensivo a causale autonoma di intervento dell'integrazione salariale straordinaria. Al contempo la riforma ha cercato di rivitalizzare e rilanciare l'esperienza del CdS espansivo, cui è dedicato il Titolo III del d.lgs. n. 148/2015 che si compone, invero, del solo art. 41.

I due istituti sono accomunati nella forma, in quanto si realizzano mediante una riduzione collettiva dell'orario di lavoro definita dalla contrattazione collettiva territoriale, ma si differenziano nettamente per *ratio*, funzione e collocazione sistematica, giacché il CdS difensivo, ancor di più dopo il d.lgs. n. 148/2015, rientra tra gli strumenti passivi di sostegno al reddito, mentre il CdS espansivo si colloca a cavallo tra politiche passive e attive del lavoro quale misura di agevolazione del ricambio generazionale e, al contempo, del c.d. invecchiamento attivo.

Rinviando ad altro contesto tematico le riflessioni sul CdS espansivo, la particolare rilevanza attribuita al CdS difensivo nel complesso della disciplina della CIG, ne suggerisce una trattazione a sé rispetto alle altre causali già ricordate.

L'istituto del CdS difensivo è stato recepito dalla prassi sindacale⁵⁹² e tipizzato dalla legge (l. n. 863/1984⁵⁹³) con la funzione di "invertire" la

⁵⁹² Il modello originario di tale istituto importato poi nell'ordinamento italiano, risale all'esperienza francese ove la riduzione temporanea dell'orario di lavoro concordata con i sindacati tendeva ad arginare i licenziamenti collettivi e prevedeva, a seguito del raggiungimento dell'intesa di livello collettivo, l'intervento di organi ministeriali che discrezionalmente potevano concedere un contributo economico semestrale previa verifica degli effetti occupazionali raggiunti; v. P. Ichino, *Il contratto di lavoro*, in A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni (già diretto da) - P. Shlesinger continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, III, 2003, 42; ID., *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, Milano, II, 1985, 427; S. Plini, *I contratti di solidarietà francesi*, in *ASAP- Notizie sindacali*, 1983, 86 ss.

⁵⁹³ Invero il CdS ha costituito oggetto del c.d. accordo Scotti del 22 gennaio 1983 ed è stato poi legificato dal d.l. n. 726/1984, conv. in l. n. 863/1984, il cui art. 1 regolava la concessione del trattamento di integrazione salariale, in favore degli operai e degli impiegati delle imprese che avessero stipulato contratti collettivi aziendali volti a stabilire una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esuberanza del personale anche attraverso un suo più razionale impiego (CdS difensivo) e il cui art. 2 contemplava la concessione di un particolare contributo connesso alla conclusione di intese aziendali finalizzate a incrementare gli organici mediante una riduzione stabile dell'orario di lavoro, e della retribuzione, e la contestuale assunzione di nuovo personale (CdS espansivo); su cui cfr. M. Magnani, *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 863/1984*, in M. Napoli (a cura di), *Misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali*, in *NLCC*, 1985, 819 ss.; E. D'Avossa, *I contratti di solidarietà*, in E. D'Avossa, P. Dui, P.A. Varesi (a cura di), *Contratti di solidarietà, formazione e part-time*, Milano, 1985; G. Arrigo, *I contratti di solidarietà*, in M. D'Antona, R. De Luca Tamajo, G. Ferraro, L. Ventura (a cura

logica della CIG, che opera a posteriori rispetto a forme di disoccupazione dissimulata, mediante la previsione di una misura che *ex ante* prevenga le crisi future accompagnando i processi di trasformazione dell'organizzazione produttiva per mezzo di un più equilibrato dimensionamento del rapporto tra ore lavorate e costo del lavoro⁵⁹⁴.

Con il CdS si realizza, per il tramite di un accordo sindacale, una forma di solidarietà tra lavoratori⁵⁹⁵ che, al fine di consentire di riassorbire le eccedenze di personale, accettano una contrazione dell'orario di lavoro, e quindi della retribuzione. Essi, in cambio, ricevono un trattamento di integrazione salariale commisurato ad una quota del trattamento economico perso, previa specifica autorizzazione emanata con decreto ministeriale⁵⁹⁶ e, in aggiunta agli ordinari versamenti contributivi, anche la contribuzione figurativa (pari nell'ammontare ai contributi dovuti sull'intera retribuzione)⁵⁹⁷.

di), *Il diritto del lavoro degli anni '80*, Napoli, 1988; M. Miscione, *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *QDLRI*, 1995, n. 17, 138 ss.; ID., *I contratti di solidarietà*, in F. Carinci (a cura di), *Il diritto del lavoro*, cit., 159 ss.; S. Renga, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996, 163 ss.; F. Liso, *La galassia normativa dopo la l. 223/91*, in *DLRI*, 1997, 28 ss.; 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*, Milano, 2000, III ed., 767 ss.

⁵⁹⁴ Così A. Tursi, *Contratti di solidarietà e rapporto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 1988, 85 ss.; F. Santoni, *I contratti di solidarietà difensivi*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, cit., 90; M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., emblematicamente ricordava che i contratti di solidarietà erano stati istituiti «per togliere la punizione dell'inattività ed allo stesso tempo per evitare lo sconvolgimento del mercato si penserà di ridurre e ripartire i sacrifici».

⁵⁹⁵ Una vera e propria forma di solidarietà era rinvenibile solo nell'esperienza antecedente alla l. n. 863/1984 e cioè finché alla riduzione dell'orario di lavoro di tutti per salvare l'occupazione di alcuni non corrispondeva alcun intervento integrativo della retribuzione persa ma la perdita della retribuzione di tutti i partecipanti all'accordo; così cfr. F. Santoni, *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., 89.

⁵⁹⁶ Sulla definizione del CdS difensivo cfr. L. Del Vecchio, *Commento sub art. 1, L. 19 dicembre 1984, n. 863*, in M. Grandi, G. Pera (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2008, 990; L. Calafà, *Contratti di solidarietà*, in *Digesto, sez. comm., agg.*, Torino, 2000, 200 ss.; R. Pessi, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1985, 335 ss.; T. Treu, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà: riflessioni generali*, in *DL*, I, 1985, 14 ss.; G. Pera, *I contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1984, 335 ss.

⁵⁹⁷ Quale ulteriore vantaggio, l'art. 1, c. 5, l. n. 863/1984, modificato dall'art. 8, c. 2-bis, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988, stabiliva che «ai fini della determinazione delle quote di accantonamento relative al trattamento di fine rapporto trovano applicazione le disposizioni di cui al comma terzo dell'art. 1 della legge 29 maggio 1982, n. 297. Le quote di accantonamento relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro sono a carico della cassa integrazione guadagni».

Tale strumento funzionale alla difesa dell'occupazione in situazioni di crisi o nell'ambito dei processi di ristrutturazione è stato fortemente voluto dalle organizzazioni sindacali, ivi chiamate a svolgervi un ruolo centrale⁵⁹⁸, e tuttavia non ha goduto di grande fortuna⁵⁹⁹, in quanto ritenuto dai datori meno appetibile, sia nell'accesso che nei risultati ottenibili, rispetto alla CIGS — con cui in sostanza condivide la finalità ultima — per i più incerti esiti e i problemi connessi alla vincolatività del contratto collettivo aziendale al quale la legge affida la gestione concreta della solidarietà difensiva⁶⁰⁰.

Il CdS, poi, presentava nella previgente disciplina degli aspetti di maggior rigidità rispetto alla CIG, perché limitava la libertà dell'impresa per tutta la sua vigenza, impedendo al datore di procedere a licenziamenti, di ritornare all'orario pieno, o anche di ridurre ulteriormente l'orario, se non previa stipula di un nuovo accordo⁶⁰¹.

Una certa diffidenza è stata riscontrata anche da parte delle stesse oo.ss., che hanno spesso preferito la strada delle CIG, in ragione forse dell'inesistenza (nel passato) di precisi limiti temporali d'utilizzo⁶⁰², o forse per la difficoltà di raccogliere il consenso dei lavoratori ad una rinuncia generalizzata di parte del proprio reddito, compensata dall'intervento della CIGS ma a percentuale ridotta rispetto all'intervento standard⁶⁰³.

Invero, la misura negoziale preposta all'attuazione della solidarietà ne ha costituito ad un tempo la forza e il limite: per un verso, infatti, il contratto collettivo configurava, in virtù della partecipazione dei sindacati

⁵⁹⁸ Sul ruolo della contrattazione collettiva v. F. Santoni, *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in *RIDL*, 1996, I, 75 ss.

⁵⁹⁹ V. M. Magnani, *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 863/1984*, cit., 819-820; M. Miscione, *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, cit., 160.

⁶⁰⁰ Sul tema dei problemi connessi all'efficacia del CdS v. S. Sciarra, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, 1985, 132; in giurisprudenza la questione era stata tuttavia chiarita ritenendo che l'accordo di riduzione dell'orario non vincolasse i lavoratori dissenzienti, a meno che non fosse invocabile il disposto dell'art. 1, l. n. 863/1984, che costituiva un'ipotesi eccezionale di efficacia generale del contratto aziendale, giustificata dai vantaggi occupazionali previsti, assistita da precise cautele e condizioni e non estensibile oltre i limiti della fattispecie considerata; così Cass. 24 febbraio 1990, n. 1403, in *RGL*, 1991, II, 504.

⁶⁰¹ Cfr. E. Massi, *Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*, in *DPL*, 2009, 10, 639; in giurisprudenza: Pret. Frosinone, 11 maggio 1987, in *OGL*, 1988, 224; successivamente il d.m. n. 46448/2009, ha confermato che, quando la deroga comporta una maggiore riduzione di orario, è necessaria la sottoscrizione di un nuovo contratto di solidarietà e la conseguente presentazione di nuova domanda.

⁶⁰² Così P. Lambertucci, *Crisi di impresa, cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà*, cit., 767.

⁶⁰³ Così V. Ferrante, *Recenti evoluzioni della disciplina degli ammortizzatori sociali fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, 2009, 926-927.

aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative, una causa integrabile ulteriore e autonoma di integrazione salariale rispetto a quelle tipizzate, in quanto sganciata dalla ordinaria valutazione discrezionale degli organi amministrativi e condizionata dalla sola pattuizione preventiva con cui azienda e parti sociali si ripartivano gli oneri necessari all'autorizzazione ministeriale del trattamento integrativo⁶⁰⁴; per altro verso, però, il CdS, incidendo su diritti individuali, risentiva dei conflitti di rappresentanza legati alle contestazioni di sindacati e lavoratori dissenzienti. Esso, quindi, denotava una insufficienza del rinvio legale a garantire l'effettività dell'azione sindacale⁶⁰⁵.

Per ovviare a tale criticità, la disciplina dei CdS è stata nel tempo oggetto di una serie di interventi normativi volti ad accentuarne la convenienza al fine di promuoverne l'utilizzo nell'ambito di un maggior numero di programmi di risanamento delle imprese.

L'intento di offrire un regime di prestazioni previdenziali più favorevole rispetto a quello accordato all'intervento CIG è stato perseguito anzitutto dall'art. 13, l. n. 223/1991 che ha previsto: un esonero dal limite sull'importo massimo erogabile e dalla indetraibilità dal suo ammontare di eventuali aumenti retributivi intervenuti nella contrattazione aziendale, la possibilità di cumulare plurimi interventi integrativi salariali, compresi quelli riservati a lavoratori non ricompresi nei CdS, nonché la possibilità di richiedere nuovi trattamenti in caso di esigenze sopravvenute alla conclusione del CdS stesso⁶⁰⁶.

Anche tale tentativo non ha dato i risultati attesi, sicché la legge ha previsto ulteriori vantaggi diretti a premiare i datori e a dare nuovo slancio al CdS. In particolare l'art. 5, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993, ha

⁶⁰⁴ Così F. Santoni, *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., 90; ID., *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, cit., 76; G. Arrigo, *I contratti di solidarietà*, in Aa.Vv., *Occupazione flessibile e nuove tipologie del rapporto di lavoro*, Napoli, 1988, 150.

⁶⁰⁵ Così P. Lambertucci, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, l. 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, 1990, 296 ss.; L. Venditti, *Autotutela sindacale e dissenso*, Napoli, 1999, 200 ss.; V. Ferrante, *Recenti evoluzioni della disciplina degli ammortizzatori sociali fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, cit., 926; A. Allamprese, *Sindacato e potere dispositivo*, Bari, 2015, 111 ss.

⁶⁰⁶ V. sul punto F. Santoni, *Misure alternative di reimpiego: contratti di solidarietà, part-time e anticipazione del pensionamento, contratti di reinserimento*, in G. Ferraro, F. Mazziotti, F. Santoni, (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 251 ss.; ID., *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., 90 secondo cui «oggetto dell'accordo, infatti, non era da ritenersi il ricorso alla CIG ma la riduzione dell'orario di lavoro funzionale ad una più razionale distribuzione degli organici all'interno dell'azienda: con la conseguenza che l'integrazione salariale era uno strumento rivolto sia ad alleviare il sacrificio retributivo dei lavoratori sia a consentire all'impresa di superare la crisi produttiva».

stabilito un ampliamento delle categorie di impresa beneficiarie, estendendo il campo di applicazione dell'istituto anche alle imprese non comprese nella disciplina della CIGS, ma in quella più ampia dell'art. 24, l. n. 223/1991⁶⁰⁷.

Altresì, sono state create due ipotesi aggiuntive di CdS con disciplina in parte diversa (c.d. CdS di tipo «B» e «C»), riconoscendo in questi casi al datore un contributo pari ad un quarto del monte retributivo che sarebbe stato altrimenti dovuto in assenza della riduzione dell'orario (ed un eguale contributo venne parimenti previsto per i lavoratori).

In particolare il CdS, c.d. di tipo B, era rivolto ad ambiti produttivi diversi da quelli di cui al tipo A che presentavano gravi crisi occupazionali, ad imprese artigiane con meno di 15 dipendenti (a condizione della garanzia aggiuntiva di interventi da parte di fondi o enti bilaterali istituiti da contratti collettivi stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi), nonché in ipotesi di licenziamenti individuali plurimi nelle imprese con meno di 15 dipendenti⁶⁰⁸.

La stessa disposizione, inoltre, per il CdS di tipo A (quello originario), ha determinato un aumento della misura del trattamento di integrazione concesso ai lavoratori (elevato al 75%); la possibilità di prevedere riduzioni annuali dell'orario e di incrementare l'orario inizialmente fissato; una riduzione della contribuzione previdenziale ed assistenziale dovuta dal datore.

Altre misure incentivanti sono state poi disposte dalla l. n. 2/2009⁶⁰⁹ in materia di ammortizzatori sociali in deroga, che ha introdotto una maggiore flessibilità nella modulazione dell'orario dei lavoratori in CdS e nei parametri di congruità della percentuale di riduzione d'orario su base settimanale, nonché la possibilità di svolgere lavoro straordinario anche per i lavoratori in solidarietà in caso di comprovate sopravvenute esigenze dell'attività produttiva⁶¹⁰.

⁶⁰⁷ V. sul punto M. Miscione, *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *QDLRI*, 1995, 17, 133 ss.; F. Liso, *La galassia normativa dopo la l. 223/91*, cit. 28 ss.

⁶⁰⁸ V. Ferrante, *Recenti evoluzioni della disciplina degli ammortizzatori sociali fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, cit., 935 ss. secondo cui tale ipotesi non deve considerarsi tanto come una modifica del campo di applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi, in ragione della presenza di insormontabili vincoli comunitari, quanto piuttosto una prima forma di ammortizzatore sociale ad estensione generalizzata, seppur cofinanziato.

⁶⁰⁹ Come integrato dal d.m. n. 46448 del 10 luglio 2009.

⁶¹⁰ Su cui v. F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., 13 ss.; D. Garofalo, *Strumenti di flessibilità alternativi alle riduzioni del personale (il contratto di solidarietà difensivo)*, in *ADL*, 2010, 353 ss.; V. Ferrante, *Recenti evoluzioni della disciplina degli ammortizzatori sociali fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, cit., 927 ss.; E. Massi, *Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*, cit., 635 ss.; M. Marrucci, *Contratti di solidarietà: così le istruzioni del Ministero*, in *GL*, 2009, n. 26; M. Lai, *I contratti di solidarietà*, in *DPL*, 2009, 759 ss.

Successivamente il d.l. n. 34/2014⁶¹¹, intervenuto essenzialmente sul tema della ripartizione delle risorse, ha puntato ad una razionalizzazione dei criteri di legittimazione e di commisurazione dell'agevolazione contributiva in favore dei datori di lavoro beneficiari⁶¹².

È, però con l'attuale disciplina che il CdS difensivo subisce una vera e propria trasformazione, perché cessa di essere uno strumento di gestione della crisi⁶¹³ ed assume nel d.lgs. n. 148/2015 (come anticipato) a causale dell'intervento CIGS, al pari della riorganizzazione e della crisi aziendale, rispetto alle quali, tuttavia, assume una posizione privilegiata⁶¹⁴.

In proposito è stato opportunamente osservato come, nella disciplina riformata, l'intervento della CIGS si giustifica *in extremis*, sulla falsariga del criterio della legge delega⁶¹⁵ che ne chiede l'attivazione solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, innestandosi entro un percorso agevolato di riduzione del tempo di lavoro, concordate a livello individuale e talvolta prima ancora collettivo⁶¹⁶.

Indicative della rilevanza del CdS rispetto alle altre causali sono le previsioni che espressamente ne differenziano la disciplina in tema di computo della durata massima degli interventi, di accollo del TFR in capo all'Inps, di accesso agli sgravi contributivi e di oneri procedurali nei confronti dei sindacati.

⁶¹¹ V. art. 5, d.l. n. 34/2014 conv. in l. n. 78/2014 (c.d. *Jobs Act I*), che ha modificato le disposizioni di cui alla l. n. 608/1996 in tema di CdS di tipo A.

⁶¹² V. Maio, *Le modifiche ai contratti di solidarietà apportate dal d.l. n. 34 del 2014 (cd. Decreto Poletti) e dalla legge di conversione n. 78 del 2014*, in *ADL*, 2014, 4-5, 956 ss.

⁶¹³ Così D. Garofalo, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, cit., 122, in merito alle agevolazioni contributive accordate ai datori di lavoro che abbiano stipulato o abbiano in corso alla data del 15 settembre 2015 CdS ex art. 1, l. n. 863/1984, v. d.i. n. 17981 del 14 settembre 2015, e circ. Min. lav. n. 25 del 12 ottobre 2015; per tali contratti inoltre l'art. 2-*quater*, d.l. n. 210/2015, conv. in l. n. 21/2016, ha previsto la reiterazione per tutto il 2016 dell'elevazione della misura della integrazione salariale al 70% della retribuzione in luogo di quella standard al 60%.

⁶¹⁴ S. Spattini, *Contratti di solidarietà, al via massimale e contributo addizionale*, in ID., (a cura di), *Cassa integrazione, la nuova disciplina dopo il decreto di riordino degli ammortizzatori sociali*, Milano, 2015, 56, parla a tal proposito di «opzione principale di accesso all'intervento straordinario»; F. Santoni, *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., 92, la ritiene invece «quanto meno l'ipotesi privilegiata fra le misure alternative alla riduzione di personale propedeutica alla percorribilità delle restanti causali».

⁶¹⁵ V. art. 1, c. 2, lett. a), n. 3, l. n. 183/2014 che stabiliva la «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».

⁶¹⁶ V. A. Occhino, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., 509.

Su tale ultimo aspetto si rendono necessarie alcune osservazioni. Nell'ambito dell'art. 24, d.lgs. n. 148, che disciplina gli oneri di informazione e consultazione sindacale per le imprese che intendano richiedere la CIGS, emerge la peculiarità del CdS, in relazione al quale il legislatore, come in passato, continua a non istituzionalizzare alcun procedimento. La ragione di tale diversità risiede nel fatto che l'accordo sindacale costituisce già per la mera esistenza del CdS un passaggio obbligato, e non anche, come per le altre casuali, una mera condizione d'accesso al trattamento di integrazione salariale, con l'effetto di rendere superflua una procedimentalizzazione del confronto con le parti collettive. In altri termini, se nel caso di CIGS per riorganizzazione e crisi aziendale la consultazione con i soggetti collettivi è obbligatoria, ma la conclusione di un accordo resta eventuale⁶¹⁷, nel caso del CdS l'effettiva stipulazione dell'intesa costituisce presupposto costitutivo e indefettibile della sua stessa esistenza.

Ciò, chiaramente, non incide sulla possibilità di addivenire all'accordo sindacale di solidarietà difensiva anche nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo, di cui anzi il CdS costituisce un'alternativa tipica.

Tra le questioni che devono essere oggetto di esame congiunto con le parti sociali, l'art. 24, c. 3, pone anche «*le ragioni che rendono non praticabili forme alternative di riduzioni di orario*». Tale riferimento è stato interpretato dalla dottrina⁶¹⁸ come comprensivo non solo del CdS, ma più in generale di tutte le modalità di riduzione temporanea dei tempi di lavoro comunque realizzabili per il tramite della contrattazione⁶¹⁹. Detto adempimento, inoltre, viene qualificato non come *condicio iuris* per l'accesso alla CIGS, bensì come mero passaggio procedurale oggetto di un dovere delle parti di dar corso ad una preventiva ed effettiva ricerca delle possibili riduzioni d'orario, senza che la loro praticabilità in senso tecnico/giuridico sia però d'ostacolo all'accesso al trattamento di CIGS; in tal modo si esclude che il sindacato sia investito di un potere d'interdizione rispetto al riconoscimento della CIGS⁶²⁰.

Allo stesso modo deve essere intesa anche la previsione di cui al successivo c. 4 dell'art. 24, secondo cui le imprese intenzionate a richiedere la CIGS per la causale di riorganizzazione o crisi aziendale devono espressamente dichiarare, nel corso dell'esame congiunto con le parti collettive, la non percorribilità della causale di CdS (eccezion fatta per le richieste di trattamento presentate da imprese edili e affini). In tal modo,

⁶¹⁷ In giurisprudenza v. T.A.R. Brescia, Lombardia, sez. I, 1° agosto 2016, n. 1080; Cass., 21 luglio 2014, n. 16517.

⁶¹⁸ Cfr. E. Balletti, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., 17; C. A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 60 ss.

⁶¹⁹ Così C. A. Nicolini, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, cit., 19, porta ad esempio la fruizione collettiva di parte di permessi annui retribuiti, ex art. 5, Sez. IV, Tit. III, CCNL metalmeccanici.

⁶²⁰ V. ancora E. Balletti, *op. ult. cit.*; C. A. Nicolini, *op. ult. cit.*

la dichiarazione funge quasi da condizione ostativa del ricorso alle altre due causali⁶²¹, nel senso che essa deve giungere all'esito di una seria discussione sulla opportunità di concludere un CdS, ma non anche che ove tale realizzabilità sussista, essa si pone in termini obbligatori.

Sempre in attuazione della legge delega⁶²², che richiedeva, da un lato, la revisione generale dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei CdS, e dall'altro, la specifica messa a regime dei CdS c.d. di tipo B (quelli stipulati da imprese non rientranti nel campo di applicazione della CIG, ex art. 5, cc. 5 e 8, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993), il d.lgs. n. 148/2015 ha regolamentato *ex novo* i CdS difensivi di tipo A all'art. 21, c. 5⁶²³ ed ha al contempo abrogato i CdS di tipo B a far data dal 1° luglio 2016, riportandone le prestazioni nell'ambito dei Fondi di solidarietà bilaterali⁶²⁴.

Concentrando l'attenzione sulla disciplina dei CdS di tipo A, di cui all'art. 21, c. 5, cit., alcuni aspetti si pongono in linea di continuità con la previsione del 1984; così, ne resta invariata la finalità, espressamente dichiarata, «*di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego*». Altrettanto è a dirsi per il campo di applicazione soggettivo, che viene fatto coincidere con quello della CIGS e che riguarda le imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti nel semestre antecedente alla richiesta d'intervento, ivi compresi gli apprendisti e i dirigenti, con l'esclusione delle imprese che abbiano chiesto l'ammissione alle procedure concorsuali ex art. 3, l. n. 223/1991, ovvero assoggettate a tali procedure, ove non sia stata disposta la continuazione ovvero sia cessata l'attività.

Per la causale del CdS continua a non essere richiesto, diversamente dalle ipotesi di riorganizzazione e crisi aziendale, la presentazione di alcun programma, anche se la prassi amministrativa⁶²⁵ impone che l'esubero di

⁶²¹ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 137; M. Cinelli, C.A. Nicolini, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, cit., 252, fanno riferimento ad un «*vero e proprio diritto di veto*» in capo al sindacato, considerato che quest'ultimo, semplicemente rifiutandosi di sottoscrivere la dichiarazione, potrà impedire la realizzazione di quella che costituisce oramai una *condicio iuris* per l'accesso ai trattamenti.

⁶²² V. art. 1, c. 2, lett. a), n. 8, l. n. 183/2014.

⁶²³ Contestualmente abrogando ex art. 46, c. 1, lett. i), l'originaria disciplina dell'art. 2, d.l. n. 726/1984, conv. in l. n. 863/1984 e ss.mm.

⁶²⁴ Sul tema cfr. F. Santoni, *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., 97 ss.; si noti che in tale ambito si registra una sorta di sopravvivenza dei CdS di tipo B che divengono, però, causali di concessione dell'assegno straordinario a carico dei Fondi bilaterali di solidarietà, in favore di tutte le imprese non ricomprese nel campo di applicazione della CIG e che occupano più di cinque dipendenti: di conseguenza, restano esclusi, rispetto alla disciplina dei CdS di tipo B originaria, i lavoratori dipendenti di aziende fino a cinque dipendenti.

⁶²⁵ V. art. 4, d.m. n. 94033/2016, che riprende la precedente circ. Min. lav. n. 33 del 14 marzo 1994.

personale in ragione del quale si addivene al CdS sia quantificato e motivato nell'accordo.

Sempre il già menzionato d.m. n. 94033/2016 introduce altre limitazioni aggiuntive o esplicative rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 148/2015.

Una prima limitazione afferisce alla non utilizzabilità del CdS nei casi di fine lavoro e fine fase lavorativa nei cantieri edili, ad eccezione dei lavoratori inseriti nella struttura permanente, per i quali l'accordo di solidarietà è ammesso e i cui nominativi devono essere indicati; altrettanto esclusi dalla solidarietà risultano i rapporti di lavoro a tempo determinato stagionali; infine, per i dipendenti a tempo parziale è ammessa la riduzione d'orario solo ove venga dimostrato il carattere strutturale del *part-time* nella preesistente organizzazione del lavoro⁶²⁶.

Ulteriori limiti operanti in costanza di CdS sono previsti nel divieto di far ricorso al licenziamento collettivo, salvo l'eventuale non opposizione dei lavoratori⁶²⁷, e di far ricorso a prestazioni straordinarie, salvo situazioni eccezionali da motivare e giustificare⁶²⁸. Più in genere può ritenersi che durante la solidarietà non sono possibili nuove assunzioni a meno che le stesse non riguardino lavoratori in possesso di professionalità non disponibili nell'organico aziendale⁶²⁹.

Molte sono, poi, le novità in tema di CdS difensivo, che ne connotano significativamente la disciplina. In primo luogo, rispetto al passato, mutano i soggetti legittimati alla stipula, non essendo più fatta menzione dei sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative, in luogo dei quali possono agire le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o le loro RSA e RSU, in forza del richiamo che l'art. 21, c. 5, compie all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015.

In seconda istanza, l'art. 21, c. 5, pur mantenendo fermo il c.d. indice di congruità che limita la riduzione media oraria al massimo al 60% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati, introduce anche un limite alla riduzione oraria complessiva individuale, che non può superare il 70% nell'arco di vigenza del CdS⁶³⁰.

⁶²⁶ V. art. 3, d.m. n. 94033/2016 per tutte le esclusioni suddette; sulla possibilità di trasformazione del rapporto da *full-time* a *part-time* e viceversa in pendenza di contratto di solidarietà definitivo v. Interpello Min. lav. n. 14 del 2016.

⁶²⁷ V. art. 4, c. 4, d.m. n. 94033/2016.

⁶²⁸ V. circ. Min. lav. n. 27 dell'8 agosto 2016, § A.3.

⁶²⁹ Tale principio è stato richiamato dal Ministero del lavoro con l'interpello n. 21 dell'11 agosto 2016 a proposito della possibilità di assumere un apprendista con contratto professionalizzante; sul tema v. E. Massi, *Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*, cit., 2200; D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 138.

⁶³⁰ M. Cinelli, C.A. Nicolini, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, cit., 249, parlano in proposito di un irrigidimento della facoltà di gestione della solidarietà per i datori di lavoro, in virtù della limitazione più stringente dovuta al cumulo tra c.d. indice di congruità previsto per il complesso

La norma citata attribuisce all'impresa anche la facoltà di disporre variazioni in aumento dell'orario residuo, purché entro i limiti del normale orario di lavoro e sempre che detta modifica sia destinata a soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro. Le modalità attuative della variazione devono inoltre essere oggetto di specificazione nel CdS e, se attuate, devono essere comunicate all'Ispettorato territoriale del lavoro e all'Inps. In ogni caso, il maggior lavoro prestato comporta una corrispondente riduzione del trattamento di integrazione salariale⁶³¹.

Infine, si prevede, in deroga alla generalizzata abrogazione della norma che prevedeva l'accollo del TFR in capo all'Inps per tutti i casi di intervento CIGS, che nel periodo di vigenza del CdS le quote di TFR maturate restino a carico della gestione di afferenza, salvo che i lavoratori non vengano licenziati entro 90 giorni dalla scadenza del CdS per motivo oggettivo o riduzione di personale, ovvero entro 90 giorni dalla scadenza dell'ulteriore trattamento concesso entro 120 giorni dal termine del precedente.

Da ultimo va ricordato che per i CdS difensiva vige ancora l'art. 6, c. 4, d.l. n. 510/1996 conv. in l. n. 608/1996, che attribuisce uno sgravio del 35% sui contributi dovuti per i lavoratori coinvolti nella riduzione d'orario in misura superiore al 20%. Tale beneficio soggiace, però, ad alcune limitazioni, quali la durata massima non superiore ai 24 mesi e la disponibilità degli strumenti finanziari preordinati nell'ambito del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione⁶³². In merito a tale disposizione è intervenuto il c.d. decreto correttivo al *Jobs Act*⁶³³ che ha previsto (tra le altre) la reiterazione dello sgravio contributivo di cui all'art. 6, c. 4, d.l. n. 510/1996, nei limiti delle risorse del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, ove sia stato previsto negli accordi conclusi in sede governativa l'utilizzo del CdS al fine di supportare i casi di rilevante interesse strategico per l'economia nazionale che comportino notevoli ricadute occupazionali.

5.1. Il contratto di solidarietà espansiva: rapporto con la CIG

S'è detto che l'art. 41, d.lgs. n. 148/2015⁶³⁴, riscrive le disposizioni in materia di CdS espansivo precedentemente disciplinato dall'art. 2, l. n.

dei lavoratori interessati e l'ulteriore limite valevole per il singolo dipendente; osservazioni riprese poi da C.A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 43.

⁶³¹ V. art. 21, c. 5, d.lgs. n. 148/2015 e art. 4, d.m. n. 94033/2016.

⁶³² V. art. 6, c. 4-bis d.l. n. 510/1996, conv. in l. n. 608/1996, aggiunto dall'art. 5, c. 1, d.l. n. 34/2014, conv. in l. n. 78/2014.

⁶³³ V. art. 2, c. 1, lett. d), n. 2, d.lgs. n. 185/2016, che ha aggiunto il c. 4-bis all'art. 42, d.lgs. n. 148/2015; nonché d.m. n. 98189/2016 e circ. Min. lav. n. 3 del 13 febbraio 2107.

⁶³⁴ Ma cfr. anche ad integrazione l'ancora attuale interpello Min. lav. n. 28 del 23 ottobre 2013.

863/1984. A differenza della tipologia prima esaminata, questa forma contrattuale non determina un intervento integrativo del reddito dei lavoratori coinvolti in quanto essa non svolge una funzione difensiva dell'occupazione, ma è, invece, diretta ad agevolare nuove assunzioni a tempo indeterminato tramite la previsione, contenuta in un contratto collettivo aziendale, di una riduzione stabile dell'orario di lavoro dell'organico già in forza, con equivalente riduzione della retribuzione⁶³⁵.

L'incentivo alla stipula di tali contratti deriva dalla concessione, in favore dei datori, per ogni lavoratore assunto sulla base dei predetti CdS e per ogni mensilità di retribuzione, di un contributo a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali istituita presso l'Inps (la stessa che alimenta la CIG), pari al 15%, al 10% e al 5% della retribuzione prevista dal contratto collettivo applicabile, rispettivamente per il primo, il secondo e il terzo anno di rapporto di lavoro. In alternativa, per i lavoratori di età compresa tra i 15 e i 29 anni, per i primi tre anni e comunque non oltre il compimento del ventinovesimo anno di età del lavoratore assunto, il datore di lavoro può beneficiare del regime contributivo, ridotto, previsto per gli apprendisti⁶³⁶.

Un ulteriore vantaggio connesso alla stipula del CdS risiede nella circostanza che i lavoratori nuovi assunti sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi ai fini dell'applicazione di norme e istituti che prevedano l'accesso ad agevolazioni finanziarie e creditizie⁶³⁷.

Per i lavoratori delle imprese nelle quali siano stati stipulati CdS espansiva è previsto quale solo beneficio, quello di cui all'art. 41, c. 5, secondo cui, ai prestatori che abbiano un'età inferiore a quella prevista per la pensione di vecchiaia di non più di 24 mesi e abbiano maturato i requisiti minimi di contribuzione per la pensione di vecchiaia, spetta il trattamento di pensione nel caso in cui essi abbiano accettato di svolgere una prestazione di lavoro di durata non superiore alla metà dell'orario di lavoro praticato prima della riduzione convenuta nel contratto collettivo.

Anche se, si ripete, il CdS espansivo non determina l'intervento CIG, le integrazioni salariali assumono comunque un certo rilievo ai fini della sua disciplina, così come dimostra la previsione che esclude il beneficio delle

⁶³⁵ V. art. 41, c. 1, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui il CdS espansiva deve essere stipulato ai sensi dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, quindi con le rappresentanze delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle RSA/RSU, deve essere depositato presso la sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro e prevedere: una riduzione stabile dell'orario di lavoro; l'equivalente riduzione della retribuzione; le modalità di attuazione; la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale.

⁶³⁶ Per approfondimenti sulla disciplina del CdS espansiva si rinvia a D. Garofalo, *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, op. cit. 343 ss.; M.R. Gheido, A. Casotti, *Il contratto di solidarietà*, in DPL, 2016, 2747 ss.; C.A. Nicolini, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., 47 ss.

⁶³⁷ V. art. 41, c. 8, d.lgs. n. 148/2015.

predette agevolazioni per i datori di lavoro che, nei 12 mesi antecedenti le assunzioni, abbiano proceduto a riduzioni di personale ovvero a sospensioni di lavoro in regime di CIGS⁶³⁸.

Inoltre il c. 3-bis dell'art. 41, aggiunto dall'art. 2, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 185/2016⁶³⁹, prevede che i CdS difensivi possano essere trasformati in CdS espansivi a condizione che siano in corso da almeno 12 mesi, o, in alternativa, siano stati stipulati prima del 1° gennaio 2016⁶⁴⁰.

In tale ipotesi ai lavoratori è riconosciuto un trattamento di integrazione salariale pari al 50% della misura dell'integrazione salariale prevista prima della trasformazione del contratto ed un'integrazione, a carico del datore di lavoro, almeno sino alla misura dell'integrazione salariale originaria; nonché l'accredito della contribuzione figurativa per le ore di lavoro perse.

I datori di lavoro conseguono alcuni vantaggi dalle nuove assunzioni avvenute in base al contratto trasformato. Infatti, per ciascun lavoratore assunto spettano i medesimi contributi previsti in via ordinaria ex art. 41, cc. 1 e 2, e gli stessi sono esclusi dal computo dei limiti numerici ex art. 41, c. 8. Ancora, le quote di accantonamento del TFR relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro per stipula del CdS sono a carico dell'Inps, ad eccezione di quelle relative ai lavoratori licenziati per motivo oggettivo o nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo, entro 90 giorni dal termine del periodo di fruizione del trattamento di integrazione salariale. La contribuzione addizionale di cui all'art. 5, d.lgs. n. 148/2015, posta a carico del datore di lavoro per l'utilizzo della CIGS è ridotta del 50% nel periodo ricompreso tra la data di trasformazione del contratto e la sua data di scadenza.

I lavoratori interessati dalla trasformazione non possono però accedere alla misura dell'art. 41, c. 5, che consente a quelli prossimi alla pensione di vecchiaia (non più di 24 mesi) e che ne abbiano maturato i requisiti minimi di contribuzione, di ricevere la pensione a fronte di una riduzione dell'orario di lavoro non superiore alla metà di quello praticato prima della riduzione.

Con la circolare n. 31/2016 il Ministero del lavoro ha, poi, precisato che, in sede di trasformazione, non può essere prevista una riduzione complessiva dell'orario di lavoro superiore a quella già concordata nel CdS difensivo originario.

⁶³⁸ V. art. 41, c. 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁶³⁹ V. circ. Min. lav. n. 31 del 21 ottobre 2016, che ha chiarito le modalità da seguire per la trasformazione.

⁶⁴⁰ Su cui cfr. P. Rausei, *Contratti di solidarietà e tutele dei lavoratori*, in *DPL*, 2016, 36, 2077 ss.; a D. Garofalo, *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, op. cit., 343 ss.; M.R. Gheido, A. Casotti, *Il contratto di solidarietà*, cit., 2747 ss.; Fondazione Studi Consulenti del lavoro, *Decreto legislativo n. 185/2016. Correttivo del Jobs Act. Guida operativa alle novità*, 2016, 7 ss.

6. La semplificazione amministrativa

Tra gli obiettivi generali della legge delega n. 183/2014 si pone la razionalizzazione della normativa in materia di integrazione salariale, da attuarsi anche tramite la semplificazione delle procedure amministrative e la riduzione degli oneri non salariali del lavoro (art. 2, c. 1). Tale finalità, specificata nel criterio direttivo di cui all'art. 1, c. 2, lett. a), come necessità di provvedere alla «*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*», è stata attuata dal d.lgs. n. 148/2015 i cui artt. 15 - 18 per la CIGO e 25 per la CIGS, prevedono nuove procedure amministrative per l'accesso alle integrazioni salariali.

Queste, tuttavia, pur ponendosi nell'ottica della semplificazione, non sempre si concretizzano in facilitazioni per le imprese, come ad esempio nel caso della riduzione dei termini di presentazione delle domande di integrazione e in quello della previsione dell'obbligo di indicare, già in sede di presentazione dell'istanza, i nominativi dei lavoratori interessati dall'intervento⁶⁴¹.

Il legislatore della riforma sceglie, come in passato, di continuare a mantenere una distinzione tra i due *iter* amministrativi necessari per la concessione dell'integrazione ordinaria e straordinaria.

Con riguardo alla prima, il procedimento amministrativo prende avvio a valle della procedura di consultazione sindacale, articolata in modo diverso rispetto al passato (art. 5, l. n. 164/1975)⁶⁴², ma sostanzialmente analoga nei contenuti⁶⁴³ e soprattutto nella rilevanza della stessa quale condizione di ammissibilità della domanda di intervento⁶⁴⁴. Conclusa questa fase di confronto con le parti sociali, la richiesta di CIGO, oggi regolata dall'art. 15, d.lgs. n. 148/2015, deve essere rivolta alle sedi Inps, in

⁶⁴¹ Così C.A. Nicolini, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, cit., 21.

⁶⁴² Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 125.

⁶⁴³ V. art. 14, d.lgs. n. 148/2015; le novità di tale fase possono essere riassunte in: previsione di un obbligo di comunicazione rivolto anche alle OO.SS., non più solo in mancanza delle RSA, per EONE; applicazione della procedura esclusivamente per le proroghe di CIGO oltre le 13 settimane per i settori dell'edilizia e lapidei; comunicazione preventiva da inviarsi direttamente dall'azienda e non più tramite le organizzazioni di rappresentanza territoriale cui aderisce; su cui si rinvia a L. Scarano, *Le procedure di consultazione sindacale ...*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, op. cit., 149 ss.

⁶⁴⁴ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 8.

luogo delle sopresse Commissioni Provinciali, prima competenti a concedere la prestazione⁶⁴⁵.

Nell'ottica di incentivazione degli strumenti telematici e digitali, l'impresa istante deve inviare la domanda in via telematica⁶⁴⁶, con allegata una relazione tecnica dettagliata che ha un ruolo centrale nel procedimento di concessione della CIGO⁶⁴⁷.

Il contenuto della relazione deve riguardare le ragioni che hanno determinato la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e la dimostrazione, sulla base di elementi oggettivi, che l'impresa continua ad operare sul mercato⁶⁴⁸.

La relazione è indispensabile anche al fine di ottenere una proroga, per la cui concessione l'azienda deve addurre elementi probatori circa il perdurare delle ragioni addotte nella domanda iniziale a supporto del ricorso all'integrazione⁶⁴⁹.

La domanda deve contenere poi la causa della sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e la presumibile durata, i nominativi dei lavoratori interessati e le ore richieste. Questi ultimi elementi costituiscono una novità della disciplina riformata⁶⁵⁰, che riprende invero una norma propria della CIG in deroga⁶⁵¹. In aggiunta nella domanda di concessione deve essere comunicato il numero dei lavoratori mediamente occupati nel semestre precedente, distinti per orario contrattuale, sì da consentire la verifica da parte dell'Inps del rispetto dei limiti di fruizione dell'integrazione⁶⁵².

⁶⁴⁵ V. circ. Inps n. 7 del 20 gennaio 2016 sui criteri per individuare la sede Inps territoriale competente.

⁶⁴⁶ L'osservanza della modalità telematica di presentazione della domanda, da redigere secondo le specifiche tecniche indicate da numerosi messaggi e circolari, era già considerata tassativa nel vigore della precedente disciplina e quindi da seguirsi a pena di inammissibilità; v. T.A.R. Napoli, Campania, sez. I, 24 ottobre 2016, n. 4846, in *DeJure*.

⁶⁴⁷ V. art. 2, d.m. n. 95442/2016, che precisa anche che la relazione si considera resa ai sensi dell'art. 47, d.P.R. n. 445/2000, quindi come fatta a pubblico ufficiale e con le conseguenze anche di tipo penale nel caso di dichiarazioni mendaci.

⁶⁴⁸ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 3, che richiama l'art. 2, c. 1, d.m. n. 95442/2016 ove viene indicata la necessità di fornire, attraverso opportuna documentazione, gli elementi oggettivi che dimostrino la solidità finanziaria dell'impresa ovvero la situazione temporanea di crisi del settore, le nuove acquisizioni di ordini o la partecipazione qualificata a gare di appalto, l'analisi delle ciclicità delle crisi e la CIGO già concessa.

⁶⁴⁹ V. circ. Inps n. 139 del 1° agosto 2016, § 3.

⁶⁵⁰ V. msg. Inps n. 1007 del 3 marzo 2016 che ha precisato che, dal 1° aprile 2016, le domande CIGO prive dell'elenco dei lavoratori da sospendere non saranno più accettate dal sistema informatico dell'Istituto, assegnando termine fino al 30 aprile 2016 per la integrazione delle domande incomplete.

⁶⁵¹ V d.m. n. 83473 del 1° agosto 2014.

⁶⁵² V. art. 12, c. 6, d.lgs. n. 148/2015.

Le istanze così redatte sono inviate dall'Inps alle regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano tramite il Sistema Informatico Unitario delle Politiche del lavoro (SIUPoL) per consentire gli adempimenti e le attività connessi alla condizionalità.

La presentazione della domanda deve avvenire entro 15 giorni dall'inizio della sospensione o della riduzione, escludendo il giorno iniziale (*ex art. 15, c. 2*). Il termine risulta, quindi, abbreviato rispetto alla vecchia normativa che lo fissava in 25 giorni decorrenti dalla fine del periodo di paga in corso al termine della settimana in cui aveva avuto inizio la contrazione dell'attività produttiva⁶⁵³. In caso di EONE il termine coincide con la fine del mese successivo a quello in cui si è verificato l'evento secondo una previsione inserita all'art. 15, c. 2, dal d.lgs. n. 185 del 2016 (c.d. correttivo al *Jobs Act*), che ha ovviato al problema di gestione delle domande di CIGO in tali circostanze che spesso costringevano l'impresa ad inoltrare più domande per gli eventi verificatisi nel corso dello stesso mese (come ad esempio nel caso delle intemperie stagionali)⁶⁵⁴.

In caso di ritardo nella presentazione della domanda, il trattamento CIGO non viene concesso per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione (*ex art. 15, c. 3*). Se però, dalla omessa o tardiva presentazione della domanda deriva a danno dei lavoratori la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione, l'impresa è tenuta a corrispondere l'equivalente dell'integrazione salariale non percepita (c. 4).

La *ratio* di tale previsione viene ricondotta alla presunzione di un implicito accordo di sospensione tra datore, oo.ss. e lavoratori circa gli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro nelle more della domanda e dell'istruttoria che, in caso di tardivo o mancato invio, consentirebbe una deroga agli artt. 2106 e 2107 c.c. e una limitazione della responsabilità datoriale⁶⁵⁵. Tale contingentamento della responsabilità risarcitoria del datore, che per giunta non è soggetta a limiti temporali, pone dei dubbi di compatibilità con l'art. 36 Cost., non tanto in ragione della determinazione del suo ammontare *per relationem* rispetto all'indennità di CIG che, in deroga alle regole generali sulla *mora accipiendi* obbliga il datore ad una prestazione diversa e minore rispetto alla retribuzione dovuta in mancanza di ammortizzatori sociali, quanto piuttosto perché la sospensione *ex lege* del sinallagma contrattuale viene mantenuta ferma anche al perdurare della mora del creditore⁶⁵⁶.

⁶⁵³ V. circ. Inps 197 del 2 dicembre 2015 sulle modalità di computo del termine.

⁶⁵⁴ V. art. 2, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 185/2016; nonché msg. Inps n. 4752 del 23 novembre 2016.

⁶⁵⁵ Così v. E. Ghera, *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in *RGL*, 1965, I, 160 ss., secondo cui la proposizione della domanda di ammissione all'integrazione salariale costituisce assolvimento di onere rispetto alla parte pubblica del procedimento amministrativo e adempimento di un obbligo nei confronti delle parti private, i lavoratori e i sindacati, assunto in sede di consultazione sindacale.

⁶⁵⁶ Si condivide tale rilievo di E.C. Schiavone, *Le procedure amministrative per l'accesso alle integrazioni salariali*, cit., 168 ss.

Ulteriore questione che si ripropone come già in passato, essendo rimasta immutata la disciplina sulle conseguenze per omessa o tardiva presentazione della domanda, riguarda l'ammontare della contribuzione dovuta dal datore di lavoro allorché corrisponda un importo equivalente all'integrazione salariale non percepita: essendo quella del datore un'obbligazione sostitutiva si deve ritenere che la contribuzione dovuta sia ragguagliata alla retribuzione spettante, alla stregua della contribuzione figurativa e non già all'importo corrisposto⁶⁵⁷.

Il provvedimento di concessione della CIGO o di rigetto, totale o parziale, della domanda, in relazione al quale l'Inps può anche richiedere un supplemento di istruttoria, deve contenere una motivazione adeguata che dia conto degli elementi documentali e di fatto presi in considerazione dall'Istituto, anche con riferimento alla prevedibilità della ripresa della normale attività lavorativa⁶⁵⁸.

Avverso il provvedimento di rigetto della domanda di CIGO è ammesso ricorso, entro 30 giorni, al Comitato amministratore della Gestione delle prestazioni temporanee di cui all'art. 25, l. n. 88/1989 (art. 17).

La nuova disciplina trova applicazione dalla data in cui ha avuto inizio la sospensione o la riduzione e non da quella di inoltro della domanda, sicché gli eventi anteriori al 24 settembre 2015 restano regolati dalla previgente disciplina⁶⁵⁹.

Per quanto riguarda, invece, la concessione del trattamento straordinario, alcune significative novità hanno modificato già la procedura di consultazione sindacale, prima ancora di quella amministrativa.

In particolare la comunicazione prodromica all'avvio dell'esame congiunto in relazione alle domande CIGS per riorganizzazione o crisi aziendale⁶⁶⁰, per cui non si richiede più la «tempestività»⁶⁶¹, deve essere destinata, secondo la nuova disciplina⁶⁶², anche alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, pur se presenti la RSA o la RSU, ed il suo contenuto viene puntualmente indicato *ex lege*⁶⁶³. Il successivo esame

⁶⁵⁷ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 127.

⁶⁵⁸ V. art. 11, d.m. n. 95442/2016.

⁶⁵⁹ Critico su tale attribuzione V. De Michele, *I trattamenti integrativi salariali ordinari nel d.lgs. n. 148/2015*, cit., 39-40.

⁶⁶⁰ Le sole causali per cui è prevista una procedura di consultazione, non essendo invece statuito alcunché per i CdS difensivi.

⁶⁶¹ Prima prevista dal d.P.R. n. 218/2000.

⁶⁶² V. art. 24, d.lgs. n. 148/2015; su cui si rinvia a L. Scarano, *Le procedure di consultazione sindacale ...*, cit., 149 ss.

⁶⁶³ *Ex art. 24, d.lgs. n. 148/2015*, nell'ambito della procedura di consultazione sindacale costituiscono oggetto d'esame anche le ragioni che non rendono praticabile la riduzione dell'orario di lavoro, ovvero il ricorso alla solidarietà difensiva, i criteri di scelta dei lavoratori da sospendere, pur se è venuto meno

congiunto è destinato a svolgersi presso il competente ufficio individuato dalla regione, ovvero presso il Ministero del lavoro nel caso di unità plurilocalizzate⁶⁶⁴.

In materia di procedimento per la concessione della CIGS⁶⁶⁵ le innovazioni riguardano in primo luogo la domanda di concessione, da presentare entro 7 giorni dalla conclusione della procedura di consultazione sindacale. Essa deve essere corredata dell'elenco nominativo dei lavoratori interessati e indicare il numero dei lavoratori mediamente occupati nel semestre precedente presso l'unità produttiva oggetto dell'intervento, distinti per orario contrattuale; le informazioni fornite sono inviate dall'Inps alle Regioni e Province Autonome, il tramite il SIUPoL (art. 25, c. 1).

La domanda di concessione CIGS deve essere presentata in un'unica soluzione (non essendo più circoscritta ad un periodo massimo di 12 mesi), al Ministero del lavoro e alle DTL competenti per territorio — oggi ITL — (c. 5).

L'originaria disposizione che, dal 1° novembre 2015⁶⁶⁶, stabiliva la decorrenza della sospensione o riduzione d'orario *non prima* del 30° giorno successivo alla presentazione della domanda è stata modificata dal d.lgs. n. 185/2016⁶⁶⁷, che ha previsto il termine di inizio per la sospensione o la riduzione *entro* 30 giorni dalla data di presentazione della domanda. È stato così introdotto un limite temporale entro cui è possibile procedere con la sospensione o riduzione, al fine di accelerare la procedura.

Anche in questo caso, come per la CIGO, si riscontra una netta contrazione dei termini rispetto al passato, funzionale a garantire una riduzione del periodo intercorrente tra la sospensione del lavoro e la concessione dell'integrazione e, di riflesso, una maggiore certezza per i lavoratori. Altrettanto che per la CIGO, anche per la CIGS, infatti, le conseguenze derivanti dalla omessa o tardiva presentazione della domanda che comporti un danno per i lavoratori, consistono nella limitazione dell'obbligazione risarcitoria posta in capo al datore. La modifica del termine da dilatorio ad acceleratorio comporta, quindi, una maggiore speditezza della procedura, ma soprattutto stimola l'impresa ad attivarsi anticipatamente, con ciò garantendosi anche una più celere cristallizzazione della situazione giuridica e una maggior certezza a tutto favore dei lavoratori.

l'obbligo della preventiva comunicazione degli stessi, le modalità della rotazione tra lavoratori.

⁶⁶⁴ V. art. 9, c. 1, lett. o) e p), d.lgs. n. 150/2015 che prevede un'attività di assistenza e consulenza per le crisi aziendali extra provinciali e in quelle complesse da parte dell'ANPAL, che gestisce altresì i programmi di reimpiego e ricollocazione degli esuberanti.

⁶⁶⁵ V. art. 25, d.lgs. n. 148/2015.

⁶⁶⁶ V. art. 44, c. 4, d.lgs. n. 148/2015.

⁶⁶⁷ V. art. 2, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 185/2016.

La norma del d.lgs. n. 185/2016 riduce, quindi, questo potenziale pericolo.

È stato, invece, allungato, in controtendenza, il termine per la concessione del trattamento da parte del Ministero portato a 90 giorni, essendosi constatata l'insufficienza dell'originario termine di 30 giorni⁶⁶⁸.

Sul programma presentato dall'impresa in sede di invio dell'istanza devono essere compiute verifiche ispettive nei tre mesi che precedono la conclusione dell'intervento per accertare l'adempimento degli impegni aziendali⁶⁶⁹. In caso di esito negativo di tale verifica prende avvio un nuovo procedimento amministrativo, volto al riesame del decreto di concessione, che dovrà concludersi entro 90 giorni successivi alla ricezione della relazione ispettiva con un decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e che potrà anche determinare la revoca della CIGS.

6.1. ... e la maggiore responsabilizzazione delle imprese

Nell'ambito delle misure volte a riportare la CIG alla sua funzione originaria di sostegno al reddito in presenza di eccedenze di personale temporanee e di durata predeterminata, riassumibile nella finalità di razionalizzazione dell'intervento, la riforma del mercato del lavoro ha anche inciso sul costo di tale ammortizzatore sociale.

Chiamare ad una maggiore partecipazione finanziaria le imprese che fruiscono dell'integrazione salariale, riducendo contestualmente la spesa pubblica, rende meno frequente il ricorso allo strumento e consente un risparmio di spesa che può essere destinato al rafforzamento della tutela successiva alla cessazione del rapporto. In questo senso, la revisione dell'oneroso sistema di tutela in costanza di rapporto di lavoro è finalizzata ad incentivarne un utilizzo più contenuto e più mirato a beneficio di una più equilibrata ed uniforme fruizione degli strumenti di sostegno reddituale in caso di perdita dell'occupazione e di un più efficiente supporto alla ricollocazione⁶⁷⁰.

Ciò trova una conferma già nella legge delega ove si prevede l'impiego delle economie derivanti dalla razionalizzazione della CIG al fine di garantire l'uniformazione delle misure di tutela del reddito in caso di disoccupazione involontaria, la realizzazione della riforma dei servizi per

⁶⁶⁸ V. per la normativa previgente d.l. n. 299/1994, conv. in l. n. 451/1994 e poi d.P.R. n. 218/2000.

⁶⁶⁹ V. circ. Min. lav. n. 27 dell'8 agosto 2016, che chiarisce come la verifica riguardi tutte le ipotesi di CIGS a differenza del passato in cui era esclusa quella della solidarietà difensiva, e che impone per gli accertamenti non una mera verifica documentale, ma anche l'accesso sul luogo di lavoro, onde verificare l'effettiva attuazione del programma.

⁶⁷⁰ Così S. Caffio, *La "razionalizzazione" della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, cit., 190-191.

l'impiego e le politiche attive del lavoro, nonché la riduzione delle disuguaglianze tra le diverse categorie di lavoratori beneficiari della CIG⁶⁷¹.

Anche nel corpo del d.lgs. n. 148 si trovano disposizioni dirette ad una analoga finalità, quali quelle, già viste, che, rispetto al passato, hanno eliminato gli interventi di CIG in caso di cessazione dell'attività⁶⁷², hanno imposto più severi limiti di durata dei trattamenti e la revisione dell'ambito di applicazione della CIG e dei Fondi di solidarietà bilaterali. A concorrere con queste, vi è, poi, la modifica del sistema di contribuzione, con quella ordinaria contenuta nella sua entità e differenziata tra le imprese dei vari settori in ragione dell'effettivo utilizzo, e quella addizionale crescente all'aumentare della fruizione dei trattamenti, sì da garantire una maggiore compartecipazione dei datori al sistema stesso⁶⁷³.

Un primo profilo da cui emerge il più marcato coinvolgimento finanziario delle imprese nell'erogazione dei trattamenti e quindi una loro responsabilizzazione, sta nell'abrogazione della l. n. 464/1972⁶⁷⁴, che consentiva al datore di lavoro di chiedere il rimborso delle quote di TFR maturate durante il periodo di fruizione della CIGS qualora al termine del suddetto periodo i lavoratori sospesi non avessero ripreso servizio e fossero stati licenziati. L'eliminazione di un simile beneficio si pone proprio nell'ottica di riportare la CIG alla sua vocazione originaria, giacché la disposizione abrogata accordava un vantaggio economico al datore che, cessata la CIG licenziasse i dipendenti, così avallando un utilizzo di siffatto ammortizzatore in ipotesi ben diverse da quelle di crisi temporanee e transitorie che avrebbe invece dovuto aiutare a gestire salvaguardando i livelli occupazionali. Essa, inoltre, rappresenta una forma di riduzione della spesa pubblica per gli ammortizzatori sociali.

Altrettanto in linea con queste finalità è la previsione modificativa della norma che consentiva, in caso di CdS, l'accollo da parte della CIG delle quote di accantonamento del TFR relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione oraria, a prescindere dall'eventualità che il rapporto con i lavoratori interessati dalla solidarietà cessasse o meno al termine dell'integrazione salariale⁶⁷⁵. Il d.lgs. n. 148 mantiene ancora in vita la disposizione (come visto *supra*), ma ne subordina la fruizione alla condizione che i lavoratori interessati dalla riduzione non vengano licenziati per motivo oggettivo o con licenziamento collettivo prima che siano decorsi 90 giorni dal termine del periodo di fruizione del trattamento di integrazione salariale, ovvero dal termine del periodo di fruizione di un ulteriore trattamento straordinario di integrazione salariale concesso entro 120 giorni dal termine del trattamento precedente. Il

⁶⁷¹ V. art. 1, c. 1, l. n. 183/2015 e art. 43, d.lgs. n. 148/2015.

⁶⁷² Salvo dover oggi fare i conti con la nuova previsione di cui al d.l. n. 109/2018 che reintroduce, seppur con una norma temporanea, la CIGS per cessazione di attività.

⁶⁷³ D. Garofalo, Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, cit., 111

⁶⁷⁴ V. art. 46, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 148/2015.

⁶⁷⁵ V. art. 8, c. 2-bis, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988.

beneficio è quindi subordinato alla presenza di una sorta di “discontinuità” qualificata tra cessazione del CdS ed eventuale successivo licenziamento.

La razionalizzazione della CIG mediante la revisione del sistema di finanziamento delle prestazioni, ha poi comportato alcune novità in tema di disciplina della contribuzione.

Mentre sono rimaste inalterate le gestioni Inps su cui gravano le erogazioni dei trattamenti ordinario e straordinario, così come la contribuzione ordinaria per la CIGS⁶⁷⁶, sono mutate le aliquote di contribuzione ordinaria per la CIGO e quelle addizionali per entrambi gli interventi.

Per quanto concerne la contribuzione ordinaria per CIGO, le aliquote contributive introdotte dal d.lgs. n. 148/2015 risultano ridotte del 10%⁶⁷⁷ rispetto alle previgenti⁶⁷⁸, e tuttavia esse continuano ad essere differenziate in base ai criteri dimensionali e settoriali delle aziende interessate ammontando nell'industria fino a 50 dipendenti all'1,7%, e oltre i 50 dipendenti al 2%, mentre nell'industria e nell'artigianato edile e lapideo le aliquote variano in relazione al numero dei dipendenti e alla loro categoria⁶⁷⁹.

Per la contribuzione ordinaria CIGS viene confermata l'aliquota dello 0,90%, diviso tra datore di lavoro (0,60%) e lavoratore (0,30%).

Molte sono invece le novità apportate alla regolamentazione della contribuzione addizionale, a partire dall'incremento dell'onere contributivo destinato ad aumentare al crescere dell'utilizzo dell'integrazione salariale, fino alla unificazione delle aliquote contributive addizionali per CIGO e CIGS, non più soggette a differenziazioni in base al numero dei dipendenti, al settore e alle causale di intervento, oltre che alle tipologie (art. 5); tale contributo è escluso per EONE⁶⁸⁰.

Le attuali aliquote sono fissate in tre scaglioni progressivi, ove l'obbligo contributivo più elevato corrisponde ad un maggiore ricorso al trattamento di integrazione ordinario o straordinario: fino a 52 settimane nel quinquennio mobile, il 9%; da 53 a 104 settimane, il 12%; oltre le 104 settimane, il 15%. È evidente l'accoglimento di una logica di

⁶⁷⁶ V. art. 23, d.lgs. n. 148/2015, che richiama l'art. 9, l. n. 407/1990.

⁶⁷⁷ La riduzione delle aliquote era richiesta dall'art. 1, c. 2, lett. a), n. 6, l. n. 183/2014.

⁶⁷⁸ V. art. 12, n. 1, l. n. 164/1975 come integrato dal d.P.R. n. 898/1978, che aveva fissato l'aliquota contributiva all'1%, nonché art. 2, c. 1, d.l. n. 694/1982, che l'ha elevata all'1,90% per le imprese industriali fino a 50 dipendenti e al 2,20% per quelle con più di 50 dipendenti.

⁶⁷⁹ V. art. 13, c. 2, d.lgs. n. 148/2015, nonché msg. Inps n. 24 del 5 gennaio 2016 che, dopo aver confermato il meccanismo di computo dei dipendenti e l'obbligo per l'impresa di comunicare le variazioni in aumento, specifica i criteri per il computo dell'organico ai fini del contributo ordinario CIGO.

⁶⁸⁰ V. art. 13, c. 3, d.lgs. n. 148/2015.

responsabilizzazione sul piano finanziario delle imprese, senza distinzioni legate ad altri parametri che non siano la quantità di utilizzo della CIG⁶⁸¹.

Altra novità è la base di calcolo del contributo addizionale, che passa da quella minore dell'integrazione salariale corrisposta, a quella ben maggiore della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate⁶⁸².

Non sono tenute a versare il contributo addizionale le imprese assoggettate a procedura concorsuale con continuazione dell'esercizio d'impresa (art. 8, c. 8-bis, l. n. 160/1988), nonché quelle in amministrazione straordinaria (art. 7, c. 10-ter, d.l. n. 148/1993)⁶⁸³.

Nel complesso, l'imponente aumento del costo delle integrazioni salariali, che va ad aggiungersi all'allargamento della platea dei contribuenti, in cui sono stati inclusi anche i soggetti interessati dai CdS, e alla riduzione dei tempi di fruibilità della CIG, sono tutti elementi che chiaramente evidenziano la strada seguita dal legislatore di contenere gli interventi integrativi, da destinare solo a quelle fattispecie che davvero integrano una crisi aziendale contingente e, al contempo, di indurre le imprese a gestire l'esubero di personale strutturale mediante il ricorso diretto al licenziamento⁶⁸⁴.

Tuttavia, in proposito va evidenziato che l'introduzione del contributo in caso di licenziamento ad opera dell'art. 2, c. 31, l. n. 92/2012⁶⁸⁵ ha avuto

⁶⁸¹ In passato l'art. 12, c. 1, n. 2, l. n. 164/1975 stabiliva il contributo addizionale CIGO, differenziato in base al numero dei dipendenti, al 4% dell'integrazione corrisposta, per le imprese fino a 50 dipendenti, all'8% dell'integrazione corrisposta per le imprese con oltre 50 dipendenti, il contributo era escluso per EONE; gli artt. 8, c. 1, 8 e 9-bis, l. n. 160/1988 nonché 1, cc. 4 e 8, l. n. 223 del 1991 determinavano, invece, il contributo addizionale per CIGS, differenziato in base al numero dei dipendenti, nella misura del 3% dell'integrazione corrisposta per le imprese fino a 50 dipendenti, del 4,5% dell'integrazione corrisposta per le imprese con oltre 50 dipendenti, il contributo era raddoppiato dal 25° mese di intervento, nonché per mancata rotazione; in quest'ultimo caso dal 25° mese il contributo era incrementato del 150%; non era dovuto per CdS, amministrazione straordinaria e procedure concorsuali.

⁶⁸² V. art. 5, lett. a), d.lgs. n. 148/2015.

⁶⁸³ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 111.

⁶⁸⁴ Così M. Cinelli, C. A. Nicolini, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, cit., 254; S. Caffio, *La "razionalizzazione" della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, cit., 213 ss.; D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 112.

⁶⁸⁵ La norma così come modificata dall'art. 1, c. 250, lett. e), l. n. 228/2012, stabiliva che nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASpI, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 41% del massimale mensile di ASpI per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi 3 anni; per l'anno 2018, v. circ. Inps n. 19 del 31 gennaio 2018, secondo cui, per effetto della rivalutazione

l'effetto, soprattutto entro i primi mesi di fruizione della CIG, di rendere quest'ultima comunque meno costosa dei licenziamenti, anche a seguito dell'aumento della contribuzione addizionale.

Considerato, poi, che in caso di licenziamenti collettivi al termine di una procedura di riduzione del personale che interessi le imprese ricadenti nel campo di applicazione della CIGS, l'art. 1, c. 137, l. n. 205/2017 prevede che il raddoppio del valore del contributo di licenziamento (c.d. Ticket licenziamento) e che, *ex art.* 2, c. 35, l. n. 92/2012, nei casi di licenziamento collettivo in cui la dichiarazione di eccedenza del personale non abbia formato oggetto di accordo sindacale, il contributo è moltiplicato per tre volte, ne deriva che, in caso di accordo sindacale, per un lavoratore con almeno 36 mesi di anzianità aziendale, il contributo di ingresso da pagare sarà pari a 2.972,04 €⁶⁸⁶, mentre in assenza di accordo sindacale esso salirà, per la medesima fattispecie, a 8.916,12 € (tre volte il suo valore).

Ciò significa, in primo luogo che l'introduzione della previsione di cui alla legge di stabilità per il 2018 rischia concretamente di incentivare il ricorso alla CIG, perché l'impresa che possa farvi ricorso e decida invece di procedere direttamente ad un licenziamento collettivo per riduzione di personale, deve pagare un contributo di licenziamento raddoppiato.

Secondariamente, le norme in tema di contribuzione introducono indubbiamente aspetti che sono destinati ad avere un grande peso sulla scelta dei datori di lavoro. Questi troveranno, proprio come in passato, la via di maggior convenienza nell'utilizzo dell'ammortizzatore sociale in costanza di rapporto di lavoro piuttosto che non nella risoluzione dei rapporti, il cui mantenimento in vita potrebbe essere più il frutto di ragioni di opportunità economiche che non dell'effettiva necessità di mantenere in forza la manodopera in vista di una ripresa dell'attività aziendale.

7. Il welfare negoziale dei Fondi di solidarietà bilaterali

Il Titolo II del d.lgs. n. 148/2015, interamente dedicato ai fondi di solidarietà bilaterali, dà attuazione alla delega contenuta all'art. 1, c. 2, lett. a), n. 7, l. n. 183/2014, perseguendo l'effettiva operatività del sistema dei fondi già previsto dall'art. 3, l. n. 92/2012⁶⁸⁷.

ISTAT, il c.d. Ticket licenziamento, è pari a 495,34 € (41% di 1.208,15 euro) per ogni anno di lavoro effettuato, fino ad un massimo di 3 anni e l'importo massimo del contributo è pari a 1.486,02 € per rapporti di lavoro di durata pari o superiore a 36 mesi.

⁶⁸⁶ Infatti, secondo circ. Inps n. 19 del 31 gennaio 2018, per effetto della rivalutazione ISTAT, il c.d. Ticket licenziamento, per l'anno **2018**, è pari a € **495,34 per ogni anno di lavoro effettuato, fino ad un massimo di 3 anni**, e di conseguenza, l'importo massimo del contributo è pari a € **1.486,02** per rapporti di lavoro di durata pari o superiore a 36 mesi.

⁶⁸⁷ In particolare l'art. 46, c. 1, lett. q), d.lgs. n. 148/2015 dispone l'abrogazione dell'art. 3, cc. 1, da 4 a 19-ter, da 22 a 45, l. n. 92/2012.

È stata proprio la riforma Fornero a delineare il nuovo assetto degli ammortizzatori sociali di fonte negoziale. Mentre il *Jobs Act* ha riscritto la disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di matrice pubblicistica (*id est* la disciplina della CIG) su cui la l. n. 92/2012 non aveva inciso in maniera significativa⁶⁸⁸, all'inverso, quest'ultima legge aveva profondamente innovato il sistema del *welfare* negoziale affidato ai fondi bilaterali di sostegno al reddito⁶⁸⁹, su cui il d.lgs. n. 148 si limita ad intervenire in funzione di riordino ed implementazione di quanto già previsto.

Invero, la disciplina attuale dei fondi di solidarietà giunge all'esito di un percorso normativo intrapreso molto tempo addietro con l'intento di attingere a risorse private per finanziare misure di sostegno al reddito nei settori non rientranti nel sistema dell'integrazione salariale, istituzionalizzando uno stabile canale bilaterale funzionale a riequilibrare, in chiave universalistica, l'intervento pubblico⁶⁹⁰. Quest'ultimo, destinato alle situazioni ritenute di maggior bisogno identificate nei settori inclusi

⁶⁸⁸ Così G. Sigillò Massara, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro: uno sguardo d'insieme*, in *MGL*, 2012, 589 che parla di «intervento di "manutenzione" (poco più che ordinaria)»; G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 143/2012, 15; meno critici D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 836 che ha osservato come la riforma Fornero abbia introdotto novità di rilievo sul piano strutturale della tutela di matrice pubblica e F. Liso, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, 1 ss., in part. nt. 5, che ad essa ha attribuito il merito di aver creato un «sistema nel quale – a differenza del passato – la tutela in costanza del rapporto è comunque assicurata (pur con dei limiti) a tutte le categorie»; cfr. anche le considerazioni già svolte *supra*.

⁶⁸⁹ Amplia la letteratura sul tema S. Giubboni, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DRI*, 2014, 715 ss.; F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, in G. Ferraro, O. Mazzotta, M. Cinelli (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013, 521 ss.; A. Tursi, *I fondi bilaterali di solidarietà*, in G. Ferraro, O. Mazzotta, M. Cinelli (a cura di), op. cit., 475 ss.; V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Bari, 2013, 555 ss.; S. Renga, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Padova, 2013; ID., *La 'riforma' degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2012, 3-4, 633 e ss.; A. Di Stasi, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Torino, 2013, 49 ss.; D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, Milano, 2012, 166 ss.; M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, 3, 628 ss.; S. Spattini, M. Tiraboschi, J. Tscholl, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, 2012, 343 e ss.; M. Lai, *I fondi bilaterali di solidarietà*, in *Boll. Adapt*, 12 luglio 2012, 1 ss.

⁶⁹⁰ Così cfr. L. Venditti, *Gli ammortizzatori "privati"*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, cit., 256.

nel campo di applicazione della CIG, trova così un completamento nell'intervento privato affidato alla bilateralità che opera "in-vece" del pubblico, per i settori esclusi⁶⁹¹.

S'è già avuto modo di osservare come il modello di protezione sociale garantito a fronte della mancanza di lavoro risultasse, sin dalle sue origini, tradizionalmente concentrato nel settore industriale medio-grande ove gli ammortizzatori sociali e, più in generale, la tutela previdenziale avevano ricevuto sin dagli anni '40 del secolo scorso una apposita regolamentazione; tuttavia, la sempre più massiccia presenza di imprese di dimensioni piccole o piccolissime attive nel settore del terziario avanzato, che dagli anni '80 in poi ha profondamente trasformato il sistema produttivo italiano, ha reso improcrastinabile un'estensione degli ammortizzatori sociali anche a tali aree che erano sempre state escluse dalla tutela in quanto storicamente immuni da crisi occupazionali e, quindi, sottratte all'ambito di applicazione della CIG⁶⁹².

La generalizzazione della tutela ha assunto così un ruolo centrale nei vari progetti di riforma degli ammortizzatori sociali che si sono succeduti soprattutto a partire dagli anni '90⁶⁹³, risultando questi, tutti orientati ad un necessario superamento del "dualismo" tra categorie di lavoratori fortemente protetti dagli interventi di integrazione salariale in quanto dipendenti da imprese di frequente interessate da processi di riorganizzazione e modernizzazione e da conseguenti fenomeni di eccedenze di personale e lavoratori, viceversa, esclusi dagli stessi, in quanto operanti in settori che ne erano anticamente estranei.

A tal fine, il legislatore aveva attribuito un peso sempre maggiore all'autonomia privata di matrice collettiva, assunta a perno della gestione delle eccedenze di personale e preposta a garantire il reddito sostitutivo della retribuzione perduta a seguito di disoccupazione totale o parziale nella aree non incluse nella CIG. La norma fondamentale in tale contesto è stata a lungo l'art. 2, c. 28, l. n. 662/1996⁶⁹⁴, che ha demandato alla contrattazione collettiva nazionale la costituzione di appositi fondi e la definizione di specifici trattamenti «*per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed*

⁶⁹¹ Cfr. A. Occhino, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., 500; M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 931, 933; M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Padova, 2016, 407 ss.

⁶⁹² Così G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Padova, 2008, 1 ss.

⁶⁹³ Per una ricostruzione puntuale dell'evoluzione nel tempo degli ammortizzatori di fonte negoziale si rinvia in particolare a L. Venditti, *Gli ammortizzatori "privati"*, cit., 255 ss.; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, op. cit., 565 ss.

⁶⁹⁴ Integrata dal d.m. n. 477 del 27 novembre 1997.

*aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali»*⁶⁹⁵.

In tal modo — nelle more dell’auspicata riforma organica del sistema degli ammortizzatori sociali⁶⁹⁶ — è stato avviato un processo di supporto da parte dello Stato, per il tramite dell’Inps, all’esperienza del bilateralismo⁶⁹⁷, nata spontaneamente nell’ambito del settore edile ed artigiano già nei primi anni ’70 e poi sviluppatasi con crescente intensità in occasione delle privatizzazioni delle grandi imprese a controllo pubblico⁶⁹⁸, per offrire una tutela contro la disoccupazione attraverso i fondi bilaterali in funzione sia integrativa di quella accordata dalla legge, che sostitutiva di essa, ove assente⁶⁹⁹.

Nel solco della tradizione italiana della gestione concertativa delle crisi occupazionali⁷⁰⁰, sono stati così recepiti degli strumenti, che trovavano la loro fonte primaria nella contrattazione collettiva, volti ad attenuare le

⁶⁹⁵ Su cui v. per i primi commenti P. Lambertucci, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull’art. 2, ventottesimo comma, Legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, 1997, 261 ss.; P. Passalacqua, *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria per il 1997*, in *DL*, 1997, I, 205 ss.; C. Lagala, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Bari, 2001; S. Cecconi, A. Niccolai, *La gestione degli esuberanti nel settore del credito*, in *RIDL*, 2001, 13 ss.; G. Zampini, *Enti Bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 1999, 1 ss.; R. Pessi, *Salario previdenziale e rapporto di lavoro*, in *RDSS*, 2003, 459 ss.

⁶⁹⁶ V. già l’incipit dell’art. 2, c. 28, l. n. 662/1996.

⁶⁹⁷ F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., 587 ss., parlava di «*ammortizzatori che possiamo denominare del “fai da te”, in quanto frutto dell’iniziativa di categorie escluse dall’ambito delle integrazioni salariali, in varia forma sostenuta dal legislatore*».

⁶⁹⁸ Cfr. per un’ampia ricostruzione G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, cit., 7 ss. e i riferimenti *ivi* contenuti.

⁶⁹⁹ Posizioni contrapposte sono state assunte in merito al contributo offerto in tal senso dalla pratica sociale del bilateralismo, dividendosi la dottrina tra chi ha espresso un giudizio negativo come G.G. Balandi, *La tutela sociale nel mercato*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, e chi, invece, ha dato una valutazione positiva, come M. Napoli, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2008, 337 ss.; D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali tra pubblico e privato*, in *Aa.Vv.*, *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro (Venezia, 25-26 maggio 2007)*, Milano, 2008, 271.

⁷⁰⁰ V. M. Lai, *Bilateralità e lavoro*, in *RIMP*, 2014, 2, 283 ss., che riconosce alla bilateralità la natura di veicolo di partecipazione del sindacato che consente di concorrere a realizzare la società democratica, fondata sull’apporto delle formazioni espressione della società civile, riconosciuta dalla Costituzione; analogamente si esprimeva in passato M. Napoli, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Jus*, 2003, 237; A. Carera, *La Cisl e la questione della bilateralità*, in *Opinioni*, 2004, 2/3, 5 ss.

conseguenze sociali che i processi di ristrutturazioni avrebbero potuto generare sui livelli di occupazione. Le parti sociali sono, quindi, state investite del compito di individuare le misure più idonee a fronteggiare le crisi d'impresa e a gestire le eccedenze di personale, e ciò, in parte, nella convinzione che le medesime fossero in grado di rispondere al meglio alle trasformazioni in atto tenendo conto delle caratteristiche tecnico-organizzative proprie di ciascun settore produttivo⁷⁰¹, in parte, nell'ottica di soddisfare l'esigenza di ampliare il campo di intervento delle prestazioni di sostegno al reddito "a costo zero" per le finanze pubbliche⁷⁰².

Questa tecnica di tutela che, in alternativa ad un ampliamento dell'accesso alla CIG, ha privilegiato forme di *welfare* negoziale, può considerarsi oramai consolidata, essendo assurta, nell'assetto delle riforme del 2012 e poi del 2015, a «nuovo fulcro del sistema» della tutela del reddito «interna» al rapporto di lavoro⁷⁰³.

Infatti, rispetto all'originario impianto del 1996, il nuovo sistema delle prestazioni erogate dai fondi di solidarietà ne segna un «cambio di paradigma»⁷⁰⁴, dato dalla circostanza che, mentre nel passato i fondi assolvevano principalmente al compito di gestire "senza strappi" gli esuberanti di personale con l'erogazione, a favore dei lavoratori prossimi alla pensione, di un assegno straordinario⁷⁰⁵ — ma di fatto prestazione ordinaria e talvolta unica —, nel triennio 2012-2015 le prestazioni che prima erano del tutto marginali, le integrazioni salariali⁷⁰⁶, divengono tutele necessitate. Con una netta inversione di tendenza, le erogazioni ordinarie dei Fondi sono attualmente quelle integrative del reddito dei lavoratori sospesi o in riduzione oraria nelle stesse ipotesi in cui è concessa

⁷⁰¹ Così G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, cit., 4.

⁷⁰² Valorizza questa componente D. Garofalo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, cit., 979; per una posizione mediana v. M. Lai, *Bilateralità e lavoro*, cit., 283 ss.

⁷⁰³ Così già sosteneva, nell'impianto dei Fondi di solidarietà bilaterali delineato dalla l. n. 92/2012 di cui il Jobs Act ha costituito un'implementazione, M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, XII, 2, 252 ss.

⁷⁰⁴ Così G. Sigillò Massara, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, in *RDSS*, 2017, 3, 606 ss.

⁷⁰⁵ Su tale assegno straordinario, cui si aggiungeva l'accreditamento di una contribuzione correlata, utile al conseguimento, al termine del periodo di fruizione del trattamento, della prestazione pensionistica, v. G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, cit. 114 ss., che riassume le varie prestazioni di tal genere erogate dai Fondi nei diversi settori.

⁷⁰⁶ Tali prestazioni non erano, infatti, neppure contemplate da tutti i Fondi di solidarietà istituiti a seguito della l. n. 622/1996; v. ad esempio, il regolamento del Fondo di solidarietà per gli ex dipendenti dei Monopoli di Stato (d.m. n. 88/2002) che non prevedeva altre prestazioni oltre a quella a sostegno dei lavoratori espulsi dal ciclo produttivo.

la CIG⁷⁰⁷, essendo, invece, anziani stati degradati a prestazioni meramente eventuali gli strumenti di prepensionamento dei dipendenti (su cui v. cap. III).

I “nuovi” fondi condividono, appunto, con gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, sia ordinari che straordinari, l’ambito oggettivo di operatività, differenziandosi solo quanto ad ambito soggettivo, il quale è identificato per sottrazione rispetto ai primi e cioè ricavato *a contrariis* dalla sommatoria dei campi di applicazione definiti dal Titolo I del d.lgs. n. 148 (art. 10 per la CIGO e art. 20 per la CIGS). Opera, poi, la tecnica del rinvio complessivo, in questo caso per sommatoria, per quanto attiene all’identificazione delle causali di intervento⁷⁰⁸.

Il cambiamento di paradigma è, pertanto, evidente, perché i Fondi bilaterali di solidarietà, da strumento categoriale ed eventuale, hanno assunto il ruolo di elementi strutturali del sistema previdenziale⁷⁰⁹, al pari della previdenza complementare, funzionali a garantire i mezzi adeguati alle esigenze di vita, nelle ipotesi di sospensione o riduzione dell’attività di lavoro, anche per quei lavoratori che altrimenti sarebbero rimasti esclusi dal sistema CIG.

Ciò è reso ancor più chiaro dal d.lgs. n. 148, che ha provveduto a dare attuazione ai principi e criteri direttivi enunciati nella delega di cui alla l. n. 183/2014, diretti a garantire l’estensione dell’ambito di applicazione soggettiva dei fondi, avendo quale obiettivo cruciale quello dell’universalizzazione dei trattamenti di sostegno al reddito nell’area del lavoro dipendente. In esso, infatti, (tendenzialmente⁷¹⁰) nessuna categoria di prestatori resta priva di protezione, anche grazie all’abbassamento del limite dimensionale delle aziende coinvolte, passato, rispetto alla soglia di operatività dei fondi ex l. n. 92/2012, da quelle con più di 15 a quelle con più di 5 dipendenti (come media occupazionale, comprensiva anche degli

⁷⁰⁷ G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 7 ss.; A. Tursi, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 483 ss.

⁷⁰⁸ Così S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, op. cit., 59-61.

⁷⁰⁹ Così G. Sigillò Massara, *L’insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, cit., 610-611.

⁷¹⁰ I soli soggetti esclusi sono i dirigenti ed, eventualmente, i lavoratori dipendenti da aziende con meno di 6 prestatori, se non comunque ricompresi nell’ambito di operatività dei fondi; è da ritenersi, infatti, pacifico che gli accordi istitutivi, come recepiti dai decreti ministeriali istitutivi, possano prevedere un ampliamento della tutela offerta dai fondi, stabilendo soglie inferiori rispetto a quella individuata dall’art. 26, c. 7, d.lgs. 148/2015 nei «*datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti*», computando anche gli apprendisti; v. così M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 628 ss.; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 580.

apprendisti)⁷¹¹, salvo che per gli interventi riconducibili alle causali CIGS ove il valore più alto rimane invariato.

Sul punta giova, poi, osservare che per armonizzare la copertura offerta ai bisogni derivanti dalla condizione di disoccupazione in costanza di rapporto di lavoro, il d.lgs. n. 148/2015 prevede anche la possibilità per i fondi di erogare tipologie di prestazioni diverse rispetto a quelle offerte dal sistema CIGO/CIGS, consistenti in interventi integrativi o aggiuntivi ai trattamenti di base, prestazioni di sostegno al reddito riconosciute nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, misure formative di riconversione e riqualificazione professionale⁷¹².

La logica su cui, quindi, poggia la revisione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto va ricercata nell'implementazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁷¹³ applicato al soddisfacimento dei bisogni dei lavoratori il cui diritto alla retribuzione sia messo a repentaglio dallo sviluppo di processi aziendali, e trova, pertanto, la propria base negli artt. 36 e 38 Cost., quali norme fondative delle politiche di protezione sociale per il soddisfacimento degli interessi da esse tutelate, il cui perseguimento può essere garantito sia direttamente dal "pubblico", sia indirettamente attraverso l'intervento dei privati.

A questo proposito, gli enti bilaterali si collocano tra gli strumenti suppletivi e ausiliari dell'intervento pubblico, destinati ad operare negli spazi lasciati dall'arretramento dello Stato nella gestione diretta degli strumenti di sostegno al reddito⁷¹⁴, dando così forma un modello cogestito di *welfare* che si coniuga con la lettura del precetto di cui all'art. 38, c. 2, Cost. — avallata anche della corte costituzionale⁷¹⁵ — come norma aperta,

⁷¹¹ Cfr. art. 26, c. 7, d.lgs. n. 148/2015.

⁷¹² Su cui v. meglio *infra*; sul concetto di armonizzazione dei trattamenti, cfr. ancora S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, cit. 60; per l'esperienza ante 2015 v. A. Tursi, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 505 ss.; E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, cit., 384.

⁷¹³ V. A. Occhino, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., 501; D. Del Duca, *Contribuzione bilaterale, welfare contrattuale e diritto per il lavoratore all'erogazione diretta delle prestazioni da parte dell'azienda*, nota a Trib. Bergamo 12 novembre 2014, n. 5785, in *DRI*, 2015, 1102.

⁷¹⁴ Cfr. M. Tiraboschi, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. Caragnano, E. Massagli (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Milano, 2013, 647; A.L. Fraioli, *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, Torino, 2012, 95.

⁷¹⁵ V. *ex multis*, Corte cost., 6 giugno 1974, n. 160, in *GC*, 1974; Corte cost., 8 luglio 1975, n. 187, in *MGL*, 1975, 678, con nota di V. Simi; Corte cost., 20 aprile 1977, n. 62, in *GC*, 1977, I, 885, con nota di A. Cerri; Corte cost., 4 maggio 1984, n. 132, in *GI*, 1985, I, 1, 257, con nota di S. Ciannella; Corte cost., 4 maggio 1985, n. 133, in *GC*, 1985, I, 852, con nota di A. Cerri; Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 73, in *FI*, 1992, I, 1030, con nota di L. Carbone; Corte cost., 29 marzo 1991, n. 132, in

che cioè, pur perentoria nelle sue finalità previdenziali, ammette un'ampia libertà nella scelta dei mezzi con cui portarle a compimento⁷¹⁶.

L'utilizzo promiscuo di interventi pubblici e privati, connesso alla discrezionalità riconosciuta al legislatore nelle modalità di attuazione dei diritti sociali di prestazione, ed in particolare di quelli previdenziali, nulla toglie alla possibilità di ricondurre i fondi nel comma secondo dell'art. 38 Cost. (c.d. secondo pilastro) , perché anch'essi soddisfano «bisogni soggettivamente esistenti e oggettivamente accertati per un'esistenza libera e dignitosa»⁷¹⁷, coincidenti con i medesimi interessi presidiati dalla previdenza obbligatoria (ma sul punto v. più approfonditamente *infra*).

7.1. I Fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act

La struttura dei fondi bilaterali di solidarietà costruita — o meglio rivista — dal *Jobs Act*, istituzionalizza un sistema di ammortizzati sociali a carattere obbligatorio, che completa quello pubblicistico con la funzione di «secondo polmone del sistema a tutela del reddito, anche prima dell'evento di disoccupazione e quindi già in costanza di rapporto»⁷¹⁸, coinvolgendo l'autonomia collettiva in misura varia a seconda della tipologia di fondo di solidarietà considerato. Esso, infatti, si articola in

GI, 1992, I, 1, 60; Corte cost., 17 marzo 1995, n. 88, in *LG*, 1995, 927, con nota di M. D'Onghia; in dottrina cfr. M. Cinelli, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 1999, I, 73 ss.; M. Persiani, *Giurisprudenza costituzionale e diritto della previdenza sociale*, in Aa. Vv., *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale*, I, Roma, 1987, 85 ss.,

⁷¹⁶ Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale sul tema v. M. D'Onghia, *Diritto previdenziale e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, 2013, 29-30, che aderisce a tale lettura dell'art. 38 Cost. e afferma: «il legislatore, si è mosso, prevaletemente lungo questa via, realizzando una sorta di “ibridazione” dei due principali modelli teorici: da un lato, ha continuato ad assecondare sul piano formale il modello mutualistico-assicurativo e a rivitalizzare la distinzione tra assistenza e previdenza; dall'altro, ha utilizzato la scissione tra meccanismi di finanziamento e prestazioni dovute, puntando sulla solidarietà di tutela collettiva, senza, invero, riuscire, fino a oggi, a realizzare quel rigore redistributivo che richiede un sistema universale costruito per i più deboli»; nella dottrina più recente questa prospettiva viene, con specifico riferimento ai Fondi di solidarietà, condivisa da G. Sigillò Massara, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, in A. Vallebona, *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 88 ss.; M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 628 ss.; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 578.

⁷¹⁷ R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2006, 99.

⁷¹⁸ Così, A. Occhino, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, in *DLM*, 2016, 3, 500.

quattro istituti che operano tra loro in modo sostitutivo ma complementare, secondo una precisa gerarchia operativa: i Fondi di solidarietà bilaterali, i Fondi di solidarietà bilaterali alternativi, il Fondo di solidarietà residuale, ridenominato dal 1° gennaio 2016 Fondo di integrazione salariale (d'ora in poi, FIS)⁷¹⁹ e il Fondo intersettoriale delle Province autonome di Trento e di Bolzano (d'ora in poi PATB).

Ciascuno di essi ha una propria disciplina autonoma, sebbene vi siano, da un lato, plurimi rinvii normativi interni che rendono la regolamentazione dei diversi fondi osmotica sotto plurimi aspetti e, dall'altro, previsioni generali valide per tutti i fondi o per alcuni di essi.

Tali ultime disposizioni, di cui pare necessario far menzione preliminarmente, sono quelle di cui all'art. 39, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui: ai fondi di solidarietà bilaterali, alternativi e residuale si applica l'art. 2, cc. 1 e 4, d.lgs. n. 148/2015, che include tra i destinatari dei trattamenti elargiti dai Fondi anche i lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante⁷²⁰ e la cui durata sarà quindi prorogata per un periodo equivalente a quello dell'intervento erogato dalla bilateralità; ai soli fondi di solidarietà bilaterali e al Fondo residuale, si applica l'art. 4, c. 1, relativo alla durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile dei trattamenti integrativi per unità produttiva; ai medesimi fondi si applica altresì l'art. 7, cc. 1-4, d.lgs. n. 148/2015, che regolano le modalità di pagamento della integrazione salariale a fine periodo di paga, con successivo rimborso o conguaglio fra contribuzioni e prestazioni, ovvero rimborso, nonché il pagamento diretto della indennità ordinaria da parte della sede Inps territorialmente competente, in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa e su espressa richiesta di quest'ultima⁷²¹; sempre ai medesimi fondi si applica l'art. 8, d.lgs. n. 148/2015, in tema di condizionalità⁷²².

⁷¹⁹ Si tratta del Fondo di solidarietà residuale istituito presso l'Inps con d.i. 7 febbraio 2014, n. 79141, adeguato, ad opera del d.i. 3 febbraio 2016, n. 94343 e a decorrere dal 1° gennaio 2016, alle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015, in cui assume la nuova denominazione di Fondo di integrazione salariale (FIS); sottolineano S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, cit., 64 come la denominazione di tale Fondo sia emblematica di un «ulteriore processo di accostamento al meccanismo di integrazione salariale del Titolo I dello stesso d.lgs. n. 148».

⁷²⁰ In tal senso v. nota Min. lav. 14 aprile 2016, prot. n. 8475, ed ancor prima msg. Inps n. 24 del 5 gennaio 2016; msg. Inps n. 3109 del 18 luglio 2016.

⁷²¹ V. circ. Inps 12 febbraio 2016, n. 30, § 8.3.

⁷²² Si sottolinea come la scelta di selezionare a tal fine i soli Fondi bilaterali e residuale, ponga un interrogativo sulle motivazioni che hanno determinato la mancata inclusione dei Fondi alternativi, pur non esistendo allo stato attuale una disciplina per essi specifica che preveda appositi meccanismi di condizionalità; va, invece, segnalato che meccanismi di condizionalità sono stati previsti dai decreti istitutivi dei Fondi bilaterali, già costituiti ex art. 2, c. 28, l. n. 662/1996, ed adeguati alla riforma Renzi, su cui cfr. art. 10, c. 6, d.i. n. 82761/2014, relativo al Fondo per il credito cooperativo, che subordina l'erogazione dell'assegno

Quanto alla struttura del sistema dei fondi, il legislatore del 2015, in continuità con quello del 2012, adotta un modello di bilateralità “spurio”⁷²³ per i fondi di solidarietà istituiti presso l’Inps (e perciò anche detti *inpsizzati*,⁷²⁴ artt. 26 e ss.), accanto ad uno “puro” proprio dei fondi alternativi (art. 27), e completato da una «rete di sicurezza»⁷²⁵ dell’intero sistema data dal FIS (art. 28), chiamato ad operare in via residuale, in caso cioè di inerzia delle parti sociali nella creazione degli altri tipi di fondo, e perciò a genesi interamente pubblica. Da ultimo, la specificità territoriale e istituzionale delle PATB ha indotto il legislatore a istituire un Fondo territoriale intersettoriale delle Province Autonome di Trento e Bolzano (art. 40).

Il modello di base su cui dovrebbe fondarsi la tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro nei settori che non rientrano nell’ambito di applicazione del Titolo I, è quello dei fondi di solidarietà bilaterali, la cui costituzione, prevista dall’art. 26, d.lgs. n. 148/2016, è demandata alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le quali devono provvedervi mediante accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, al fine di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa per le stesse causali di intervento CIG⁷²⁶.

La tutela che tali fondi sono chiamati a predisporre è innanzi tutto la medesima offerta dagli istituti CIGO/CIGS, mutuandone la *ratio* di assicurare protezione in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa per le stesse cause relative all’intervento CIG⁷²⁷. Tuttavia, si anticipa, questo rappresenta il livello minimo di protezione dei Fondi, i quali possono anche predisporre tutele integrative e aggiuntive (ex artt. 26, c. 9 e 32, su cui v. *infra*).

ordinario alla condizione che il lavoratore, durante il periodo di riduzione dell’orario o di sospensione temporanea dell’attività lavorativa, non svolga alcun tipo di lavoro in favore di soggetti terzi, sia essa in forma autonoma ovvero subordinata, fatta eccezione per le prestazioni di lavoro accessorio.

⁷²³ Cfr. F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., 523, che con la locuzione «*bilateralità spuria*», poi ripresa anche da altra dottrina, ha indicato la limitazione del ruolo delle parti sociali nella costituzione dei Fondi di cui all’art. 3, c. 4, l. n. 92/2012 (il cui equivalente oggi è dato dai fondi dell’art. 26, d.lgs. n. 148/2015) «*al concepimento del fondo ed alla definizione delle regole*», mentre con quella di «*bilateralità pura*», attribuita ai Fondi dell’art. 3, c. 14, l. n. 92/2012 (fondi bilaterali alternativi di cui all’art. 27, d.lgs. n. 148/2015), ha individuato una bilateralità, sostenuta sì dalla legge, ma che al contempo «*mantiene la propria autonomia*».

⁷²⁴ Riutilizzando un’evocativa espressione di M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit. 407 ss.

⁷²⁵ Così L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, in C.A. Nicolini (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, cit., 100.

⁷²⁶ V. circ. Inps n. 30 del 12 febbraio 2016, § 3.

⁷²⁷ V. circ. Inps n. 201 del 16 dicembre 2015, § 1.

La «*costituzione*» dei suddetti fondi è affidata all’iniziativa dell’autonomia collettiva (art. 26, c. 1), abilitata all’uopo a stipulare accordi o contratti collettivi, mentre la loro effettiva «*istituzione*», coincidente con il loro incardinamento presso l’Inps come gestioni autonome dell’Ente prive di personalità giuridica (c. 5), è demandata ai decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, che devono recepire agli accordi e i contratti collettivi entro 90 giorni dalla loro sottoscrizione (c. 2)⁷²⁸. Il citato art. 26 sembra, quindi, scindere due momenti, la costituzione e l’istituzione del Fondo⁷²⁹, riconducendo il primo all’attività delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e pertanto ad un atto *iure privatorum*, e il secondo ad un’attività eteronoma ministeriale, di natura procedimentale e *iure publicorum*, che consenta all’Inps di poter “ricevere” il fondo stesso⁷³⁰.

Le sesse modalità di cui all’art. 26, cc. 1 e 2, d.lgs. n. 148/2016, devono essere utilizzate anche per apportare modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo.

Alcune rilevanti considerazioni devono essere compiute in ragione della prevista obbligatorietà, di cui all’art. 26, cc. 1 e 7, di istituzione di tali fondi per tutti i settori che non rientrano nell’ambito di applicazione del Titolo I, in relazione ai datori di lavoro che occupano mediamente più di 5 dipendenti. La sussistenza, infatti, di un vero e proprio obbligo giuridico di stipula dei suddetti contratti e accordi collettivi, ha posto, sin dall’analogha previsione di cui alla l. n. 92/2012, il dubbio di una incompatibilità con il principio costituzionale di libertà sindacale dell’art. 39, c. 1, Cost.

A tale riguardo giova osservare che il sospetto di illegittimità costituzionale derivante dalla prescrittività delle disposizioni in materia di costituzione dei fondi, deve essere superato in ragione della operatività subalterna del Fondo residuale, prima, e del FIS ora (art. 28, d.lgs. n. 148/2015). La mancata costituzione del fondo bilaterale, infatti, non trova altra “sanzione” se non l’intervento del FIS, con la conseguenza che non può ritenersi che sulle organizzazioni sindacali pesi un vero e proprio obbligo, quanto, semplicemente, un onere di attivazione⁷³¹, giacché alle

⁷²⁸ Termine da ritenersi ordinatorio, v. circ. Inps n. 176 del 9 settembre 2016.

⁷²⁹ Sul ruolo del contratto collettivo come negozio preliminare v. V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 556.

⁷³⁰ Ai sensi dell’art. 26, c. 6, d.lgs. n. 148/2016, gli oneri di amministrazione di ciascun fondo di solidarietà bilaterale sono determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell’Inps.

⁷³¹ V. in tal senso v. F. Liso, *Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri*, *www.bollettinoadapt.it*, 20 settembre 2012, 5-6; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 267; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 577; R. Bortone, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, op. cit., 595; M. Lai, *Bilateralità e lavoro*, cit., 283 ss.; G. R. Simoncini, *Il Fondo di solidarietà per le imprese del credito*, in *MGL*, 2015, 793; S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 239.

stesse viene pur sempre lasciata la libertà di scegliere se procedere ex art. 26, oppure, di lasciare le categorie di riferimento assoggettate alla competenza residuale del FIS⁷³².

Analoghi dubbi di legittimità costituzionale potrebbero essere traslati al momento in cui, conclusi gli accordi collettivi costitutivi, sorge l'obbligo di adesione e contribuzione all'ente bilaterale in capo ai datori di lavoro, in quanto derivante da norme di natura contrattuale collettiva, e quindi potenzialmente confliggere con la libertà sindacale negativa sancita dall'art. 39, c. 1, Cost.⁷³³ Anche sotto tale profilo, il possibile contrasto può, tuttavia, dirsi superato, in questo caso, dall'operare del meccanismo di recepimento di cui all'art. 26, c. 2, che condiziona l'istituzione dei Fondi al loro recepimento da parte dei decreti interministeriali, i quali determinano, poi, per ciascuno di essi l'ambito di applicazione «*con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro*» (art. 26, c. 4). Può quindi ritenersi che i decreti ministeriali, una volta fatto proprio il contenuto della contrattazione collettiva, ne mutano anche la natura giuridica originariamente privatistica, dando luogo ad una sorta di "metamorfosi" in disciplina di diritto pubblico. Gli obblighi così imposti ai datori di lavoro, nell'ambito della categoria di riferimento, trovano la loro fonte non già negli accordi costitutivi, quanto nei decreti che istituiscono i fondi come gestioni previdenziali obbligatorie⁷³⁴; sono pertanto i predetti decreti che,

⁷³² Optano per un percorso argomentativo parzialmente diverso, che pur giunge alla medesima conclusione A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 507, secondo cui «*si riscontra semplicemente un sistema di tutele legalmente necessitato, con correlata obbligatorietà della partecipazione ad esso da parte dei destinatari, secondo lo schema proprio della sussidiarietà orizzontale, che esige l'intervento pubblico solo ove necessario per sussidiare il carente intervento privato*» ; G. Leone *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in D. Garofalo, E. Balletti, (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., 274, che sposa «*l'idea che il legislatore si riferisca alla necessità di realizzare il sistema (...) comprovata dalla previsione del fondo di integrazione salariale che opererà non solo nelle more della costituzione/istituzione dei fondi, ma anche in caso di disinteresse delle parti. Si può concludere, allora, che il ruolo della fonte negoziale è in realtà meramente eventuale nell'ambito del sistema esso, sì, obbligatorio, il cui funzionamento può prescindere dall'autonomia collettiva*».

⁷³³ E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, relazione XVII Congresso A.I.D.La.S.S., Pisa 7-9 giugno 2012, dattiloscritto, 31 ss.; D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione tra sostegno reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., 888 ss.; F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., 530; S. Renga, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, 2014, 377.

⁷³⁴ V. ancora G. Leone *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., 274 ss.; S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 239; L. Surdi, *Il sistema*

fungendo da condizione necessaria perché il fondo sia operativo a tutti gli effetti, impongono in definitiva, con efficacia *erga omnes*, l'adesione e la contribuzione ai medesimi⁷³⁵.

Il d.lgs. n. 148, oltre ad aver previsto l'“obbligo” di dar vita ai fondi di solidarietà bilaterali, ha anche previsto un termine (31 dicembre 2015) entro cui le parti sociali avrebbero potuto adeguare alle disposizioni del c. 7 del citato art. 26 i fondi di solidarietà bilaterali già esistenti nei settori non rientranti nel campo di applicazione CIG⁷³⁶. Ciò non significa che, giunta quella data, le parti sociali perdano il potere di iniziativa per la costituzione di nuovi fondi, che potranno, invece, sempre essere attivati senza limitazioni temporali, in ossequio al principio di libertà sindacale e di libera espressione dell'autonomia collettiva (*ex art. 39 Cost.*)⁷³⁷. Significa, piuttosto, che il mancato adeguamento dei fondi già esistenti alle previsioni del *Jobs Act* determinerà la confluenza dei datori di lavoro del relativo settore, che occupino mediamente più di 5 dipendenti, nel FIS (a decorrere dal 1° gennaio 2016), con trasferimento ad esso dei contributi già versati o comunque dovuti.

Si deve a tal fine evidenziare come la costituzione, dopo il 31 dicembre 2015, dei suddetti nuovi Fondi, ponga il problema della successiva trasmigrazione delle imprese rientranti nel loro perimetro soggettivo dal FIS – presso cui nel frattempo erano confluite in quanto non coperte da

dei fondi di solidarietà, cit., 103-104; A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 495; V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 556.
⁷³⁵ In tal modo si evita di riproporre la questione relativa ai problemi circa la qualificazione delle norme del contratto collettivo istitutive degli enti bilaterali, su cui sia consentito rinviare a C. Carchio, *Il pagamento diretto ai lavoratori costituisce revoca implicita della delega alla Cassa Edile purché tempestivo*, in *MGL*, 2017 8-9 – 13, 607 ss. e ai riferimenti *ivi* contenuti.

⁷³⁶ V. art. 26, c. 8, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui «*i fondi già costituiti ai sensi del comma 1 alla data di entrata in vigore del presente decreto, si adeguano alle disposizioni di cui al comma 7 entro il 31 dicembre 2015. In mancanza, i datori di lavoro del relativo settore, che occupano mediamente più di cinque dipendenti, confluiscono nel fondo di integrazione salariale di cui all'articolo 29 a decorrere dal 1° gennaio 2016 e i contributi da questi già versati o comunque dovuti ai fondi di cui al primo periodo vengono trasferiti al fondo di integrazione salariale*»; la disposizione non brilla per chiarezza, giacché i fondi esistenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 148 non avrebbero potuto essere costituiti ai sensi dell'art. 26, c. 1, d.lgs. n. 148/2015, già prima che quest'ultimo avesse acquisito efficacia, con la conseguenza che in via interpretativa deve dedursi che quei fondi non fossero altro che i fondi già costituiti con le stesse caratteristiche descritte al c. 1: ad opera delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale sulla base di accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, e aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per settori che non rientrano nel campo di applicazione CIG.

⁷³⁷ Così S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, cit., 64; M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit. 407 ss.

altro apposito fondo spurio. Considerato che il d.lgs. n. 148 pare, senza approssimazione, privilegiare l’*“inpsizzazione”* dei fondi, sarà sempre possibile realizzare il passaggio dal FIS al nuovo fondo bilaterale⁷³⁸, ma ciò potrà avvenire solo a seguito del perfezionarsi del procedimento istitutivo di quest’ultimo, con l’emanazione del decreto ministeriale di recepimento dell’accordo collettivo costitutivo⁷³⁹.

Quanto, invece, ai fondi di solidarietà già costituiti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015⁷⁴⁰, quelli ritenuti già conformi all’art. 26, cc. 1 e 7, d.lgs. n. 148/2015 continuano ad operare non necessitando di alcun adeguamento⁷⁴¹, diversamente da altre realtà per le quali è stato invece necessario il passaggio richiesto dal d.lgs. n. 148/2015⁷⁴².

Passando ad analizzare i soggetti abilitati alla costituzione dei fondi in parola, si nota che il legislatore ha stabilito un preciso livello di rappresentatività: quello nazionale. Nulla, invece, viene detto in ordine al

⁷³⁸ V. art. 2, c. 4, d.i. 3 febbraio 2016, n. 94343, che conferma tale trasmigrazione.

⁷³⁹ *Ibidem*, 64-65 e 409; per quanto concerne la disciplina dei contributi già versati o dovuti, il d.i. 3 febbraio 2016, n. 94343 che ha istituito il FIS, ha chiarito che in caso di costituzione di nuovi Fondi di solidarietà bilaterali, gli stessi contributi restano acquisiti al FIS (art. 2, c. 5).

⁷⁴⁰ Considerato che l’art. 3, c. 42, l. n. 92/2012, aveva già disposto l’adeguamento della disciplina dei fondi di solidarietà istituiti ai sensi dell’art. 2, c. 28, l. n. 662/1996 alle norme da essa dettate, da attuare con decreto interministeriale, sulla base di accordi e contratti collettivi da stipulare tra le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, si deve ritenere che l’art. 26, c. 7 ss., d.lgs. n. 148/2015, si applichi tanto ai fondi costituiti a norma dell’ormai abrogato art. 3, c. 4, l. n. 92/2012, quanto ai fondi adeguati a norma degli altrettanto abrogati cc. 42 e 45 del medesimo articolo.

⁷⁴¹ Tra questi vanno ricordati: il Fondo per il sostegno dell’occupabilità, dell’occupazione e del reddito del personale del credito cooperativo, quello per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell’occupazione e del reddito del personale del credito (d.i. 28 luglio 2014, n. 83486); il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell’occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del Gruppo Poste Italiane (d.i. 24 gennaio 2014, n. 78642); il Fondo intersettoriale di solidarietà per il sostegno del reddito, dell’occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese assicuratrici e delle società di assistenza (d.i. 17 gennaio 2014, n. 78459); il Fondo per il perseguimento di politiche attive a sostegno del reddito e dell’occupazione per il personale delle Società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane” (d.i. 9 gennaio 2015, n. 86984).

⁷⁴² Tra questi si annoverano: il Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale (d.m. 7 aprile 2016, n. 95269); il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico (d.i. 17 ottobre 2016, n. 97510); il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo “SOLIMARE” (d.i. 23 maggio 2016, n. 97510); il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell’occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali (d.i. 18 aprile 2016, n. 95439); il Fondo è volto ad assicurare ai lavoratori del settore dei Gruppi ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani (d.i. 18 aprile 2016, n. 95440); il Fondo di solidarietà per il settore della pesca (FOSPE), istituito dall’art. 1, c. 244, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di stabilità per il 2017).

livello di rappresentatività della strumentazione a disposizione dei soggetti abilitati, e, quindi se gli accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, debbano operare sul piano nazionale, ovvero possano anche agire su quello territoriale, con la conseguenza di poter costituire, oltre ai fondi nazionali, anche fondi aziendali o territoriali. Sul punto le opinioni della dottrina vedono contrapporsi una tesi possibilista, che scinde il livello territoriale di effettività da quello relativo alla rappresentatività⁷⁴³, e una tesi negazionista, che respinge l'eventuale costituzione di strutture operanti a livello territoriale⁷⁴⁴.

La prima opzione si fonda sull'osservazione che l'art. 26, c. 4, d.lgs. n. 148/2015 affida ai decreti istitutivi dei fondi la determinazione, sulla base degli accordi e contratti collettivi, dell'ambito di applicazione dei fondi di solidarietà bilaterali, quanto al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro, ma non anche al livello territoriale di riferimento. La seconda, invece, muove dalla presenza testuale della sola disposizione che prevede espressamente i soli fondi intersettoriali e non già altre tipologie di fondi di livello territoriale, nonché dalla particolare severità delle discipline riferite all'equilibrio di bilancio e al divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità, la cui effettività sarebbe messa in discussione da fondi ad operatività eccessivamente ristretta, forieri di possibili instabilità finanziarie.

È, poi, possibile che in tali fondi *inpsizzati* confluisca, per espressa previsione dell'accordo sindacale costitutivo, l'eventuale Fondo interprofessionale di formazione continua istituito dalle medesime parti firmatarie ex art. 118, l. n. 388/2000. In tal caso, i fondi bilaterali di solidarietà presentano una polifunzionalità che nasce dalla commistione con i fondi interprofessionali, nei quali il privato è chiamato a partecipare, nell'ambito proprio delle politiche attive, per la formazione continua dei lavoratori⁷⁴⁵. Fermo restando che le prestazioni, ex art. 26, c. 11, con riferimento ai datori di lavoro aderenti al fondo interprofessionale, sono riconosciute nel limite del relativo gettito, va osservato come la confluenza al Fondo di solidarietà bilaterale di un contributo ulteriore (pari allo 0,3%⁷⁴⁶) contribuisca a creare una sinergia di forze gestionali che incidono

⁷⁴³ V. con riferimento alla disciplina del 2012 ma con considerazioni attuali anche alla luce del *Jobs Act*, A. Tursi, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 493-494, che tuttavia scartava «l'improbabile ipotesi del fondo di solidarietà mono-aziendale».

⁷⁴⁴ V. L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 102; G. Leone, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., 271.

⁷⁴⁵ Sul punto cfr. A. Occhino, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., 519 ss.; ante *Jobs Act* v. E. Carminati, L. Casano, M. Tiraboschi, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, cit., 384; G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, cit., 106 ss.

⁷⁴⁶ Si tratta del gettito contributivo ex art. 25, c. 4, l. n. 845/1978.

sulla promozione all'adesione e sull'efficienza amministrativa del fondo stesso⁷⁴⁷.

Proseguendo con ordine nell'analisi delle altre tipologie di fondi che compongono lo schema delineato dal d.lgs. n. 148/2015, accanto al modello "standard" dei fondi di solidarietà bilaterale ex art. 26, si pongono i fondi di solidarietà alternativi di cui all'art. 27⁷⁴⁸.

Questi ultimi, detti anche fondi "a bilateralità pura", fanno riferimento ai settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro «*nei quali, in considerazione dell'operare di consolidati sistemi di bilateralità e delle peculiari esigenze di tali settori, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale hanno adeguato alla data di entrata in vigore del presente decreto le fonti normative e istitutive dei rispettivi fondi bilaterali*» ovvero dei fondi interprofessionali di cui all'art. 118, l. n. 388/2000, o del Fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, di cui all'art. 12, d.lgs. n. 276/2003, alle finalità perseguite dall'art. 26, c. 1.

Si tratta, in particolare, di fondi il cui adeguamento è avvenuto «*per fasi*»⁷⁴⁹, giacché in un primo tempo la legge Fornero (art. 3, c. 14) aveva previsto un adattamento delle fonti istitutive dei fondi già esistenti, alla data della sua entrata in vigore, nei settori nei quali fossero operanti consolidati sistemi di bilateralità⁷⁵⁰. In seguito il d.lgs. n. 148/2015, partendo proprio dalla selezione già operata nel 2012, ha stabilito un ulteriore adeguamento alle proprie disposizioni dei soli fondi già adeguati

⁷⁴⁷ Così M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit. 415 ss.

⁷⁴⁸ Su cui v. circ. Inps 12 febbraio 2016, n. 30, § 4; per approfondimenti in dottrina si rinvia a G. Leone, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, in D. Garofalo, E. Balletti, (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., 295 ss.; M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit. 407 ss.; L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 119 ss.

⁷⁴⁹ Così, G. Leone, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., 295; S. Renga, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, cit., 119, parla al proposito di «*adeguamento soft*».

⁷⁵⁰ Proprio con riferimento a tale criterio di selezione si erano posti numerosi dubbi interpretativi con riferimento alla concreta individuazione degli enti bilaterali da potersi considerare consolidati; in tema v. V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 559, che proponeva di considerare consolidati tutti gli enti bilaterali esistenti al momento di entrata in vigore della l. n. 92/2012, avvertendo però di come una siffatta interpretazione avrebbe portato al riconoscimento di molti fondi alternativi, tanti quanti erano gli enti bilaterali esistenti; F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., 524, che sottolineava l'irrilevanza, ai fini della verifica della presenza di sistemi di bilateralità consolidati, delle funzioni svolte dagli enti stessi; in proposito è, di seguito intervenuta l'interpretazione ministeriale che ha considerato come consolidati semplicemente gli enti costituiti prima del 18 luglio 2012 e già operanti a quella data, v. Interpello Min. lav. 24 gennaio 2013, n. 13.

ai sensi della l. n. 92/2012, e cioè quelli del settore dell'artigianato⁷⁵¹ e della somministrazione di lavoro⁷⁵² (art. 27, c. 1). Di conseguenza, il regime disposto nel 2015 porta a considerare oramai esaurito il potere delle parti sociali di costituire nuovi fondi alternativi, con l'effetto, che tutti i datori di lavoro che non sono assoggettati ai fondi alternativi già esistenti (i.e. Fondi dell'artigianato e della somministrazione) – così come quelli esclusi dai fondi *inpsizzati* e dai fondi di solidarietà preesistenti di cui all'art. 26, c. 7 – sono attratti al FIS⁷⁵³.

Secondo l'attuale disposizione di cui all'art. 27 la trasformazione dei fondi bilaterali, interprofessionali, ovvero di formazione e integrazione del reddito, in fondi alternativi, può comportare l'aggregazione anche di tutte e tre le tipologie di fondi oggetto di potenziale adeguamento. In tale ultima evenienza, di costituzione di un unico fondo bilaterale alternativo, l'art. 27, c. 2, prevede l'intangibilità degli obblighi contributivi di cui all'art. 118, l. n. 388/2000, con vincolo di destinazione d'uso delle risorse connesse alle finalità formative.

In considerazione della consolidata preesistenza di tali enti bilaterali, essi possono definirsi effettivamente alternativi in quanto conservano il loro carattere originariamente privatistico, giacché non vengono incardinati presso l'Inps, pur essendovi dei significativi innesti di natura pubblicistica connessi alle funzioni e al campo di applicazione che il d.lgs. n. 148 assegna loro.

Diversamente dai fondi di solidarietà bilaterali, per tali fondi alternativi non sono previsti decreti ministeriali di recepimento, essendo invece stabilita una mera interlocuzione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze,

⁷⁵¹ V. gli accordi interconfederali 30 novembre 2012, 31 ottobre 2013 e 29 novembre 2013 per la costituzione del Fondo di Solidarietà Bilaterale per l'Artigianato – FSBA, nell'ambito dell'Ente Bilaterale Nazionale – EBNA; successivamente al d.lgs. n. 148/2015 v. accordo 10 dicembre 2015, che ad esso ha dato attuazione.

⁷⁵² Già prima del d.lgs. n. 148/2015 vi erano atti pattizi funzionali, quali gli accordi 10 settembre 2013, di costituzione del Fondo di Solidarietà per i lavoratori in somministrazione nell'ambito di Forma.Temp, e 9 dicembre 2014, di gestione del Fondo di solidarietà bilaterale per la somministrazione di lavoro, cui ha fatto seguito l'accordo 25 novembre 2015, attuativo delle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015, e recepiti con appositi decreti interministeriali: d.i. 17 aprile 2015, n. 89581, istitutivo del Fondo di solidarietà per i lavoratori in somministrazione, emanato ai sensi dell'art. 3, c. 16, l. n. 92/2012 e d.m. 25 marzo 2016, n. 95074, finalizzato ad adattare alle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015, il precedente.

⁷⁵³ Cfr. S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 242, che sottolinea come «il modello in questo caso risulta meno eteronomamente contingentato del modello base, ma molto di più di quanto previsto rispetto alla legge Fornero. In sostanza c'è stata una stretta eteroregolativa anche su queste realtà, pena in caso di mancato adeguamento la confluenza al FIS dei fondi costituiti da datori di lavoro che occupano mediamente più di 5 dipendenti».

con le parti sociali istitutive dei fondi bilaterali alternativi al fine di dettare disposizioni che determinino i criteri per garantire la sostenibilità finanziaria dei fondi, i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione degli stessi, i caratteri della contabilità dei fondi, le modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei (art. 27, c. 6)⁷⁵⁴.

Anche con riferimento ai fondi alternativi si ripropone, pertanto, la quesitone della compatibilità tra efficacia soggettiva dei contratti collettivi che costituiscono e disciplinano i suddetti fondi a tutti i datori dei settori artigiano e del lavoro somministrato e la libertà sindacale negativa di cui all'art. 39, c. 1, Cost., non potendo, peraltro, in questa circostanza riproporsi un ragionamento analogo a quello spiegato in merito all'obbligatorietà (di adesione e contribuzione) come diretta derivazione del recepimento dei fondi spuri da parte dei decreti ministeriali. E pur tuttavia, anche per i fondi alternativi si è ritenuto che gli obblighi imposti ai datori di lavoro trovino la loro fonte non già nel contratto collettivo costitutivo dell'ente, bensì nello stesso d.lgs. n. 148/2015, come dimostrano le previsioni di cui all'art. 27, c. 5, lett. a) ed e), che determinano indirettamente la misura delle aliquote contributive (mediante l'imposizione di un minimo contributivo)⁷⁵⁵.

Proprio la natura legale della fonte che determina le aliquote di contribuzione induce a riflettere su un altro aspetto di grande rilievo, quello delle modalità di riscossione coattiva della contribuzione omessa e alla relativa sanzionabilità dei datori inadempienti. L'art. 33, c. 4, sancisce infatti che «*si applicano le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria, ad eccezione di quelle relative agli sgravi contributivi*» ai soli contributi di finanziamento dei fondi di solidarietà bilaterali e del Fondo residuale (oggi FIS), così limitando l'applicazione di tale disciplina esclusivamente nei casi in cui il creditore è l'Inps. In effetti, per la contribuzione sia ordinaria che aggiuntiva dovuta ai fondi alternativi, l'Inps non possiede alcuna legittimazione, essendo la stessa di spettanza dei soli fondi, in quanto dotati di soggettività distinta da quella dell'Istituto.

Ne derivano, in proposito, due considerazioni. Da un lato quella secondo cui l'inapplicabilità ai crediti dei Fondi alternativi del regime di

⁷⁵⁴ V. circ. Min. lav. 4 agosto 2016, n. 26.

⁷⁵⁵ Cfr. G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 7 ss.; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 577; V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 560 ss.; S. Leonardi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in A. Allamprese, I. Corraini, L. Fassina, (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Roma, 2012, 247; M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 407 ss.; M. Lai, *I Fondi bilaterali di solidarietà*, cit.

riscossione e dell'apparato sanzionatorio previsto per i soli contributi dovuti all'Inps, segna, ragionevolmente, la distanza che corre tra i fondi a connotazione più marcatamente pubblicistica e quelli, alternativi, che mantengo, invece, la propria natura di soggetti privati. Dall'altro l'osservazione che la coincidenza delle funzioni svolte da tutti i modelli di Fondi, che è di natura previdenziale e, quindi, a connotazione pubblica – corrispondente alla funzione di integrazione del reddito dei lavoratori sospesi o ad orario ridotto – evidenzia una lacuna del sistema, che, per i soli fondi alternativi, privati di efficaci strumenti di tutela delle proprie ragioni creditorie, rischia di mettere in pericolo l'effettività della disciplina⁷⁵⁶.

Quanto alla specifica disciplina dei due fondi alternativi, va ricordato che le peculiarità del lavoro somministrato e del lavoro nel settore artigiano⁷⁵⁷ hanno determinato la creazione di regimi *ad hoc* per il sostegno al reddito dei lavoratori in questione da parte della bilateralità.

Nel settore artigiano, l'accordo 10 dicembre 2015⁷⁵⁸, che ha dato attuazione all'art. 27 d.lgs. n. 148/2015, prevede l'applicazione del medesimo a tutti i lavoratori dipendenti dell'artigianato e delle imprese che applichino i contratti collettivi sottoscritti dalle parti stipulanti, a prescindere dalla soglia dimensionale⁷⁵⁹, ai quali il Fondo potrà erogare un assegno di durata e misura pari a quello ordinario di cui all'art. 30, d.lgs. n. 148/2015, in caso di situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, ivi comprese le situazioni climatiche, ovvero nel caso di situazioni temporanee di mercato, ovvero pari a quello di solidarietà di cui all'art. 31, riconosciuto nel caso di riduzione dell'orario di lavoro finalizzata ad evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo⁷⁶⁰.

Tali prestazioni sono finanziate mediante una contribuzione pari allo 0,60% della retribuzione imponibile, ripartita per tre quarti a carico del datore e un quarto a carico del lavoratore, senza distinzione tra prestazione

⁷⁵⁶ L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 122-124, che evidenzia anche come manchino nella contrattazione collettiva strumenti di rafforzamento dei crediti contributivi dei Fondi dell'artigianato e della somministrazione.

⁷⁵⁷ In particolare in tale settore il sistema bilaterale è consolidato da decenni, come dimostra la presenza degli Accordi interconfederali 21 dicembre 1983, 27 febbraio 1987, 21 luglio 1988, 22 giugno 1983, siglati per istituire e gestire i Fondi Bilaterali regionali per il sostegno al reddito dei lavoratori del Comparto artigiano; in tema si rinvia a M. Mocella, *Gli ammortizzatori sociali per le imprese artigiane dopo la legge 28/1/09, n. 2*, in DML, 2010, 87 ss.; L. Nogler, *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una "best practice"?*, in GDLRI, 2014, 727 ss.

⁷⁵⁸ Quanto alla disciplina degli organi deputati alla gestione del Fondo, allo stato attuale resta in vigore quanto già previsto dal d.m. 9 gennaio 2015, n. 86986, emanato precedentemente alla riforma del 2015.

⁷⁵⁹ V. art. 1, Accordo 10 dicembre 2015.

⁷⁶⁰ V. art. 3, Accordo 10 dicembre 2015.

ordinaria e straordinaria⁷⁶¹.

Nel settore del lavoro somministrato, il Fondo, istituito presso Forma.Temp con gestione e contabilità separata⁷⁶², assicura ai lavoratori somministrati a termine prestazioni di sostegno al reddito⁷⁶³ in ipotesi di riduzione o sospensione del lavoro, ovvero di cessazione dell'attività produttiva.

Nel primo caso, la fruizione del sostegno al reddito per il lavoro somministrato è agganciata alla ricorrenza della riduzione dell'orario o della sospensione del lavoro dei dipendenti dell'impresa utilizzatrice per le causali CIG ed alla fruizione da parte di questi ultimi degli ammortizzatori sociali. Non è quindi possibile l'erogazione di un trattamento di sostegno al reddito solo in favore dei lavoratori somministrati, senza che analogo trattamento sia previsto anche in favore dei dipendenti dell'impresa utilizzatrice⁷⁶⁴.

Nel secondo, la prestazione connessa alla cessazione dell'attività produttiva, erogata ai lavoratori somministrati assunti a termine, ma disoccupati da almeno 45 giorni e che abbiano lavorato almeno 5 mesi nell'arco degli ultimi 12 mesi, consiste in un contributo *una tantum* a titolo di sostegno al reddito, d'importo pari ad una indennità di disponibilità⁷⁶⁵.

Accanto alla previsione di politiche passive, l'accordo del 25 novembre 2015, concluso per dare attuazione alle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015, e recepito con appositi decreti interministeriali⁷⁶⁶, affianca altresì misure di politica attiva – anche se non meglio specificate – il cui obiettivo è di favorire l'occupabilità dei lavoratori in somministrazione, il loro inserimento e reinserimento⁷⁶⁷.

Attraverso la bilateralità, l'area del lavoro somministrato, esclusa dal sostegno pubblico che il d.lgs. n. 148/2015 riserva all'indotto, viene attratta nell'alveo della tutela di livello negoziale⁷⁶⁸.

La terza tipologia di fondo, definita residuale in quanto operante nei confronti dei soli datori di lavoro che occupino mediamente più di cinque

⁷⁶¹ V. art. 4, Accordo 10 dicembre 2015.

⁷⁶² V. art. 4, Accordo 25 novembre 2015.

⁷⁶³ Resta ferma la possibilità di individuare ulteriori prestazioni ai sensi del d.lgs. n. 148/2015; v. art. 1, Accordo 25 novembre 2015.

⁷⁶⁴ V. art. 7, co. 2, Accordo 25 novembre 2015; in tali casi il Fondo riconosce ai lavoratori in somministrazione un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale e di durata massima pari alla durata residua del contratto di somministrazione stipulato tra Agenzia e utilizzatore, ovvero commisurato alla minore durata prevista dall'ammortizzatore sociale attivato dall'azienda utilizzatrice.

⁷⁶⁵ V. art. 8, dell'Accordo 25 novembre 2015.

⁷⁶⁶ V. il d.m. 25 marzo 2016, n. 95074, finalizzato ad adattare alle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015 il precedente d.i. 17 aprile 2015, n. 89581, emanato ai sensi dell'art. 3, c. 16, l. n. 92/2012, ed istitutivo del Fondo di solidarietà per i lavoratori in somministrazione.

⁷⁶⁷ V. art. 11, dell'Accordo 25 novembre 2015.

⁷⁶⁸ Per considerazioni critiche sul punto v. *supra*.

dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione CIGO/CIGS, nelle ipotesi in cui non siano stati costituiti Fondi di solidarietà bilaterali, ex art. 26, o Fondi alternativi, ex art. 27, è costituita dal FIS (art. 29 ss., d.lgs. n. 148/2015). Il FIS rappresenta, quindi, l'*extrema ratio* del sistema del sostegno bilaterale, in cui sono attratti tutti i datori di lavoro altrimenti esclusi dalla CIG e dagli accordi di attivazione degli altri fondi, nonché i datori di lavoro rientranti nei Fondi che non si siano adeguati alle previsioni del d.lgs. n. 148/2015 entro il 31 dicembre 2015⁷⁶⁹.

Tale Fondo, istituito con d.i. 7 febbraio 2014, n. 79141⁷⁷⁰ in attuazione dell'art. 3, c. 19, l. n. 92/2012 con la denominazione di Fondo residuale, è stato trasformato in FIS dal 1° gennaio 2016 ed adeguato alla disciplina del d.lgs. n. 148/2015 da apposito decreto interministeriale⁷⁷¹.

Come già anticipato, la natura residuale del FIS lascia inalterata la possibilità di sottoscrivere nuovi accordi ex art. 26 per settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali già coperti dal FIS stesso, determinandosi, in tale evenienza, l'obbligo per i datori di lavoro che rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo fondo di effettuare il c.d. *opting out* dalla data di istituzione di quest'ultimo. Restano ferme tuttavia le gestioni a stralcio delle prestazioni già deliberate dal FIS, nonché l'acquisizione allo stesso dei contributi eventualmente già versati o dovuti⁷⁷².

Da ultimo, recependo la logica del decentramento, l'art. 40 del d.lgs. n. 148, dà attuazione al d.lgs. 5 marzo 2013, n. 28⁷⁷³ che aveva previsto la

⁷⁶⁹ Secondo G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 9, l'operatività di un Fondo residuale evidenzerebbe «il sofferto equilibrio tra l'autonomia negoziale della fase promozionale, che deve essere in qualche modo preservata, e l'inestricabile complementarietà di tali trattamenti rispetto a quelli pubblici».

⁷⁷⁰ V. art. 46, c. 2, d.lgs. n. 148/2015, che ha abrogato, a decorrere dal 1 gennaio 2016, il d.i. 79141/2014, unitamente all'art. 3, c. 20, 20-bis e 21, l. n. 92/2012.

⁷⁷¹ V. d.i. 3 febbraio 2016, n. 94343, poi integrato anche dalle disposizioni operative di cui alla circ. Inps, 9 settembre 2016, n. 176; considerato, poi, che il FIS è regolato dall'art. 29, d.lgs. n. 148/2015 e dalla disciplina non abrogata del precedente Fondo di solidarietà residuale, nelle more dei tempi tecnici necessari per la piena entrata a regime del nuovo Fondo, il regime intertemporale è stato previsto dalle note del Min. lav. del 14 gennaio 2016, prot. n. 203 e del 18 gennaio 2016, prot. n. 998, e dalla circ. Inps 4 febbraio 2016, n. 22.

⁷⁷² V. art. 2, c. 5, d.i. n. 94343/2016, che consente al Comitato amministratore del FIS, ex art. 36, d.lgs. n. 148/2015, sulla base delle stime effettuate dall'Inps, di proporre al Ministero del lavoro e al MEF il mantenimento, in capo ai datori di lavoro del relativo settore, dell'obbligo di corrispondere la quota di contribuzione necessaria al finanziamento delle prestazioni già deliberate.

⁷⁷³ Si tratta di una norma di attuazione dell'art. 2, c. 124, d.lgs. n. 191/2009, con cui il legislatore, derogando alla competenza esclusiva statale in materia di previdenza, ha delegato alle PATB le funzioni in materia di gestione di CIG, disoccupazione e mobilità, da esercitare sulla base di intese con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per coordinare e raccordare gli interventi, ivi

possibilità per le PATB di sostenere l'istituzione di un Fondo di solidarietà territoriale intersettoriale cui, salvo diverse disposizioni, si applicata la disciplina prevista per i fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art. 26, con espressa applicazione anche dell'art. 35 sull'equilibrio finanziario.

Questo modello di fondo ha un'efficacia territorialmente circoscritta, in quanto destinato a coprire il territorio di entrambe le PATB, e un ambito di applicazione soggettiva definito, potendo ad esso essere ricondotti i datori di lavoro appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione della CIG che non abbiano costituito fondi di solidarietà bilaterali, anche alternativi, e che occupino almeno il 75% dei propri dipendenti in unità produttive ubicate nel territorio delle PATB⁷⁷⁴. Restano, pertanto, esonerati dall'obbligo di aderire a questo Fondo speciale non solo coloro che abbiano aderito ai fondi *ex artt.* 26 e 27, d.lgs. n. 148, ma anche coloro che, nelle unità produttive suddette, occupino dipendenti in misura inferiore alla percentuale menzionata⁷⁷⁵.

Il decreto istitutivo del Fondo territoriale è adottato d'intesa con i Presidenti delle due Province autonome e successivamente trasmesso al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al MEF, cui devono essere inoltrati anche i bilanci di previsione e di consuntivo del Fondo⁷⁷⁶.

7.2. Le prestazioni erogate dai fondi di solidarietà bilaterali

Stante la finalità precipua di assicurare ai lavoratori una tutela in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le medesime causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie o straordinarie, i fondi di solidarietà bilaterali, di qualsiasi tipologia essi siano, devono assicurare la prestazione di un assegno c.d. ordinario, di importo almeno pari all'integrazione salariale (*ex art.* 30). In aggiunta alle prestazioni sostitutive di CIGO e CIGS, il d.lgs. n. 148 prevede, poi, che i

compresa la possibilità di avvalersi dell'Inps sulla base di accordi con quest'ultimo; tale attribuzione, che prende atto e al contempo rafforza lo speciale statuto delle PATB, può essere dalle stesse esercitata esclusivamente nel rispetto dei principi della legislazione statale, con particolare riguardo ai criteri di accesso, utilizzando risorse aggiuntive del proprio bilancio, senza oneri a carico dello Stato.

⁷⁷⁴ V. art. 40, c. 4, d.lgs. n. 148/2015.

⁷⁷⁵ V. art. 40, cc. 5-6, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui a tale Fondo potranno in ogni caso aderire anche i datori di lavoro, in possesso dei prescritti requisiti di accesso, che già fossero coperti dai Fondi di solidarietà bilaterali o alternativi; in questo caso - analogamente a quello del passaggio dal FIS ai Fondi bilaterali di nuova costituzione - i datori di lavoro non sono più soggetti alla disciplina del Fondo di provenienza a decorrere dalla data di istituzione del Fondo territoriale o dalla data di adesione ad esso, ferma restando la gestione a stralcio delle prestazioni già deliberate e la permanenza dei contributi eventualmente già versati o dovuti al fondo di provenienza.

⁷⁷⁶ V. art. 40, c. 2, d.lgs. n. 148/2015.

fondi possano perseguire anche altre finalità nella tutela della disoccupazione, provvedendo ad erogare il c.d. assegno di solidarietà (ex art. 31), nonché prestazioni c.d. ulteriori (ex art. 32), ad esempio volte ad assicurare ai lavoratori tutele integrative, in termini di importi o durate, rispetto ai trattamenti previsti dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero rispetto a trattamenti di integrazione salariale riconosciuti dalla normativa vigente, ma non solo (v. *infra*)⁷⁷⁷.

Non tutti i fondi sono tenuti ad erogare le medesime prestazioni, essendo per ciascuno di essi previste misure obbligatorie ed altre facoltative.

Così, i fondi di solidarietà bilaterali ex art. 26, i fondi alternativi ex art. 27 e il FIS⁷⁷⁸, ex artt. 28 e 29, d.lgs. n. 148/2015, devono assicurare l'assegno ordinario, di cui all'art. 30, in relazione alle causali CIGO⁷⁷⁹ e CIGS⁷⁸⁰ — essendo, tuttavia prevista, rispetto alla disciplina dell'integrazione pubblica, una razionalizzazione delle causali e una durata della prestazione modulata in ragione della causale invocata⁷⁸¹.

Quanto ai fondi di cui all'art. 26, essi devono erogare un assegno ordinario, cui si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie⁷⁸², di importo almeno pari all'integrazione salariale nei limiti di cui all'art. 3, d.lgs. 148/2015, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie o straordinarie e, dunque, nei casi di situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali, situazioni temporanee di mercato (art. 11), riorganizzazione e crisi aziendale (ad esclusione, a decorrere dal 1°

⁷⁷⁷ V. art. 44, d.lgs. n. 148/2015, applicabile anche per i Fondi, a norma del quale, salvo diverse indicazioni le norme contenute nel d.lgs. n. 148/2015, sono applicabili a tutti i trattamenti di integrazione salariale richiesti a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento, anche se riferibili ad eventi sospensivi o di riduzione iniziati prima dell'entrata in vigore della riforma; su cui cfr. circ. Inps n. 201 del 16 dicembre 2015, § 2.

⁷⁷⁸ V. art. 7, c. 1, d.i. n. 94343/2016, nonché circ. Inps n. 176 del 9 settembre 2016, § 5.2, che per il FIS prevede l'erogazione dell'assegno ordinario in favore dei lavoratori che siano dipendenti di datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, compresi gli apprendisti, nel semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o delle riduzioni dell'orario di lavoro.

⁷⁷⁹ V. art. 11, d.lgs. n. 148/2015.

⁷⁸⁰ V. art. 21, d.lgs. n. 148/2015, nonché circ. Min. lav. 5 ottobre 2015, n. 24, circ. Min. lav. n. 30 del 9 novembre 2015, art. 7, c. 1, d.i. n. 94343/2016, che esclude dalle causali dell'assegno ordinario da parte del FIS la cessazione anche parziale di attività.

⁷⁸¹ Per una schematizzazione cfr. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015, § 6, circ. Inps n. 30 del 12 febbraio 2016, § 8.1.

⁷⁸² L'applicabilità, per quanto compatibile, della normativa in materia di CIGO anche all'assegno ordinario appare alquanto peculiare, giacché tale prestazione è collegata alle causali sia CIGO che CIGS, ed alle relative durate, mentre la disciplina generale di rinvio, in caso di lacune regolative da parte delle fonti istitutive dei Fondi, è esclusivamente quella della CIGO.

gennaio 2016, dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa), nonché in caso di CdS difensiva (art. 21).

Per l'individuazione dell'ambito di operatività delle cause integrabili, quindi, va fatto rinvio alle discipline della CIG e ai relativi criteri applicabili, specificati dai decreti ministeriali e dalle circolari attuative, che, a seconda delle varie fattispecie, consentono di «*supportare sia ipotesi di crisi aziendali contingenti e di breve durata, sia ipotesi di crisi aziendale prolungate nel tempo e legate ad un ridimensionamento produttivo, ovvero per evitare tutto o in parte la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale*»⁷⁸³; in tutti i casi, deve sussistere una concreta prospettiva di continuazione dell'attività produttiva.

Le fonti istitutive dei fondi devono poi stabilire la durata massima della prestazione, in misura non inferiore a 13 settimane in un biennio mobile e non superiore, a seconda della causale invocata, alle durate massime previste rispettivamente per CIGO e CIGS, dagli artt. 12 e 22. In ogni caso, deve essere rispettata la durata massima complessiva (c.d. tetto cumulativo) prevista dall'art. 4, c. 1 (art. 30, c. 1) e, in virtù del richiamo che quest'ultimo compie all'art. 22, c. 5, anche il computo della durata dei trattamenti per la causale di CdS nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente⁷⁸⁴. L'Inps ha ulteriormente chiarito⁷⁸⁵ che, nel rispetto del limite minimo e massimo di durata, ciascun Fondo ben può prevedere durate diverse⁷⁸⁶. Resta, in ogni caso, da osservare come la durata della tutela offerta possa rivelarsi in concreto di molto inferiore rispetto a quella garantita dalla CIG nei settori da essa protetti, potendosi porre il dubbio di legittimità di siffatto trattamento che risulterebbe diseguale ove i fondi fossero considerati parte del sistema delineato dell'art. 38 Cost. (su cui v. *infra*)⁷⁸⁷.

Mentre i suddetti limiti di durata risultano, nel loro insieme, funzionali a garantire l'equilibrio finanziario dei fondi evitando trattamenti eccessivamente lunghi e onerosi, la determinazione della misura dell'assegno ordinario che, come visto, deve essere almeno pari all'integrazione salariale⁷⁸⁸ – salvo deroghe *in melius* che ciascun fondo

⁷⁸³ V. circ. Inps n. 201 del 16 dicembre 2015.

⁷⁸⁴ V. circ. Inps n. 30 del 12 febbraio 2016.

⁷⁸⁵ V. circ. Inps n. 201 del 16 dicembre 2015, § 6.

⁷⁸⁶ È, ad esempio, il caso del Fondo Solimare che, a norma dell'art. 6, c.1, del d.i. n. 90401/2015, prevede per l'assegno ordinario una durata massima non inferiore ad un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile e comunque non superiore a 12 mesi.

⁷⁸⁷ Così S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit. 237; nel regime della l. n. 92/2012, v. M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A propositi degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, cit., 26-27.

⁷⁸⁸ V. circ. Inps n. 201 del 16 dicembre 2015, § 5 che, su parere del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (nota prot. 29/0005956/P del 09 dicembre 2015), ritiene non sia applicabile ai Fondi di solidarietà la riduzione dell'integrazione salariale prevista dall'art. 26 l. n. 41/1986, salvo diversa previsione espressa del

può disporre — mira a garantire una tutela omogenea tra tutti i lavoratori subordinati, a prescindere dal settore di appartenenza, e quindi dalla tutela, pubblicistica pura o privatistica spuria, loro riservata da parte dei fondi⁷⁸⁹.

Deve, poi, ritenersi che, pur in assenza di un esplicito richiamo legislativo, l'assegno ordinario possa essere riconosciuto, su apposita previsione della fonte negoziale collettiva, anche in favore dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro dei settori già coperti dalla CIG, ma la cui soglia dimensionale sia inferiore a quella eventualmente prevista per le integrazioni salariali⁷⁹⁰.

L'assimilazione tra i beneficiari della CIG e i percettori dell'assegno ordinario si riflette, del anche sulle discipline della condizionalità, del divieto di cumulo con lo svolgimento di altre attività lavorative e dei connessi obblighi di comunicazione.

Così, in virtù del rinvio contenuto al combinato disposto degli artt. 8, c. 2, 30 e 39, d.lgs. n. 148/2015, trovano applicazione anche in caso di erogazione dell'assegno ordinario le norme in tema di svolgimento dell'attività lavorativa da parte del fruitore, che determinano un'incompatibilità tra il trattamento di sostegno al reddito sotto forma di assegno ordinario ed il corrispettivo dell'attività di lavoro, autonomo o subordinato, quanto meno per le giornate di lavoro effettuate, e quindi non impongono un divieto assoluto di cumulo⁷⁹¹. In base al richiamo all'art. 8, c. 3, d.lgs. n. 148/2015, operano anche le ipotesi di decadenza dal trattamento di sostegno al reddito per il lavoratore che svolga attività lavorativa senza aver assolto all'obbligo di comunicazione preventiva dell'inizio della stessa alla sede territoriale dell'Inps⁷⁹². Infine, anche i lavoratori che percepiscono l'assegno ordinario e che siano soggetti a sospensione o riduzione superiore al 50% dell'orario di lavoro, sono assoggettati ai meccanismi di condizionalità di cui all'art. 22, d.lgs. n.

decreto istitutivo di ciascun Fondo; la ragione di tale disapplicazione si rinviene nel fatto che la riduzione è finalizzata a contenere la spesa pubblica per le prestazioni integrative del reddito e per le prestazioni previdenziali e sostitutive del reddito, finalità che non sussiste nel caso di prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà che vengono finanziati mediante il versamento di contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore.

⁷⁸⁹ L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 107 ss.

⁷⁹⁰ V. G. Leone, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., 282; nel regime anteriore al 2015 concludeva già così A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 487.

⁷⁹¹ V. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015, § 10, che richiama a sua volta circ. Inps n. 130 del 4 ottobre 2010, che individuava le casistiche riconducibili ad incumulabilità totale o parziale, già enunciate con riferimento al Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo.

⁷⁹² Tale obbligo, in caso di prestazione di lavoro subordinato, è assolto per il tramite dalle comunicazioni a carico dei datori di lavoro e delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo, di cui all'art. 4-bis, d.lgs. n. 181/2000.

150/2015, e quindi alla convocazione presso il centro per l'impiego competente per la stipula del patto di servizio personalizzato.

I fondi di solidarietà bilaterali possono poi regolare ed erogare (*ex artt.* 26, c. 9 e 32): a) prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto a quelle previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto a trattamenti di CIG (ad es. il c.d. assegno emergenziale); b) un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, ai lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni: si tratta di un trattamento temporaneo che realizza una forma di accompagnamento alla pensione, in maniera analoga a quanto già previsto in passato per la c.d. mobilità lunga e, più di recente, dall'art. 4, c. 1 e ss., l. n. 92/2012; c) forme di contribuzione al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale⁷⁹³, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.

A loro volta le finalità accessorie dei fondi di solidarietà bilaterali (*ex art.* 26, c. 9, d.lgs. 148/2015), diventano quelle principali per un'altra tipologia di fondi, quelli c.d. facoltativi, perché istituiti per settori di attività e classi di ampiezza di datori di lavoro che già rientrano nel campo di applicazione CIG⁷⁹⁴.

Soffermando l'attenzione in particolare su una delle possibili prestazioni integrative rispetto a quelle integrative del reddito, erogate dai fondi di solidarietà bilaterale, va fatta menzione dall'assegno emergenziale previsto dalla decretazione ministeriale del Fondo di solidarietà del credito ordinario e del Fondo di solidarietà del credito cooperativo — la cui disciplina è uguale in entrambe le normativa di riferimento di ciascun fondo⁷⁹⁵. Esso consiste in un assegno corrisposto in connessione con la cessazione del rapporto di lavoro in funzione integrativa dell'indennità di

⁷⁹³ Tale prestazione è riconosciuta ad esempio dal Fondo di solidarietà per il sostegno dell'occupabilità, dell'occupazione e del reddito del personale del credito cooperativo (art. 5, c. 1, lett. a), d.i. n. 82761/2014), dal Fondo di solidarietà bilaterale del trasporto pubblico, previa stipula di apposite convenzioni con i Fondi interprofessionali e dal Fondo di solidarietà bilaterale delle Società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane.

⁷⁹⁴ Su cui v. G. Leone, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., 282, che specifica come la possibilità di costituire di tali fondi, del tutto rimessa alla contrattazione collettiva, sia esplicitamente prevista dall'art. 26, c. 10 (che impone, all'uopo una specifica aliquota contributiva dello 0,30%), ma limitatamente alle prestazioni facoltative che anche i fondi obbligatori possono erogare, e cioè prestazioni integrative di quelle già previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro ovvero di integrazione salariale, l'assegno straordinario per il sostegno al reddito dei lavoratori che siano stati agevolati all'esodo e i contributi per il finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale.

⁷⁹⁵ V. rispettivamente art. 12, d.i. n. 82761/2014 e d.i. n. 83486/2014.

disoccupazione NASpI di cui al d.lgs. n. 22/2015⁷⁹⁶ ed è erogato a favore dei lavoratori licenziati che non siano in possesso dei requisiti per accedere alle prestazioni straordinarie di agevolazione all'esodo previste dai due Fondi citati.

Al pari delle altre prestazioni integrative, l'assegno emergenziale è condizionato all'espletamento delle vigenti procedure contrattuali di prevenzione dei conflitti collettivi e a quelle previste dalla legge per i processi che determinano la riduzione dei livelli occupazionali, nonché all'ulteriore condizione della sottoscrizione di un accordo aziendale, in assenza del quale l'azienda non accede all'intervento richiesto⁷⁹⁷.

Il criterio di valutazione delle domande è di tipo cronologico, basato cioè sulla prioritaria presentazione al Comitato amministratore, e tiene conto delle disponibilità del Fondo, fermo restando il diritto di precedenza per le domande presentate da aziende interessate da procedure concorsuali in assenza di continuazione dell'attività.

La durata massima della prestazione è pari a 24 mesi, subordinatamente al permanere della condizione di disoccupazione involontaria, mentre l'importo dell'assegno dipende dai livelli della retribuzione tabellare annua dell'interessato, decrescendo all'aumento di quest'ultima⁷⁹⁸ e con rivalutazione annua (analogamente alla CIG).

L'assegno, come precisato dall'Inps, segue le regole della NASpI per quanto non espressamente previsto dalla decretazione applicabile⁷⁹⁹.

Un esempio di prestazione ulteriore è, invece, offerto dal decreto istitutivo del Fondo di Solidarietà Credito Cooperativo (art. 5, c. 1, lett. a), punto 1, d.i. n. 82761/2014), che prevede, in via ordinaria, il finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, a livello aziendale, provinciale, regionale o interregionale, anche in concorso con gli appositi Fondi nazionali, dell'Unione Europea o della cooperazione. L'accesso al finanziamento dei programmi formativi è subordinato al preventivo espletamento delle procedure contrattuali, da assumersi con accordo aziendale, previste per i processi di modifica delle condizioni di lavoro del personale⁸⁰⁰. In mancanza di accordo aziendale, l'azienda non potrà accedere all'intervento richiesto.

Di pari interesse è poi la previsione che riguarda la prestazione emergenziale consistente in programmi di supporto alla ricollocazione professionale della durata massima di 12 mesi, ridotto dell'eventuale

⁷⁹⁶ La natura integrativa della prestazione rispetto alla NASpI implica che al lavoratore viene corrisposto l'assegno emergenziale ridotto in misura corrispondente al valore lordo della prestazione di disoccupazione, mentre, successivamente alla fine della NASpI, viene erogato l'intero importo a titolo di assegno emergenziale; in tal senso circ. Inps n. 119 del 30 giugno 2016, § 5.2.1.

⁷⁹⁷ V. circ. Inps n. 119 del 30 giugno 2016, § 5.1.

⁷⁹⁸ V. circ. Inps n. 119 del 30 giugno 2016, § 5.2.1.

⁷⁹⁹ V. circ. Inps n. 119 del 30 giugno 2016, § 5.2.2 con riferimento alla casistica in materia di sospensione, cumulo e decadenza.

⁸⁰⁰ V. art. 7, cc. 1, lett. a), 2, d.i. n. 82761/2014.

concorso degli appositi fondi nazionali, dell'Unione Europea o della cooperazione, in favore dei lavoratori percettori di assegno emergenziale ed a richiesta di questi⁸⁰¹.

I fondi di solidarietà bilaterale, grazie alle finalità aggiuntive rispetto all'integrazione del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto, possono considerarsi uno strumento previdenziale polivalente, in quanto capace non solo di agevolare le transizioni dei lavoratori da un'occupazione all'altra attraverso forme di sostegno al reddito equivalenti della CIG, ma anche di contenere l'impatto delle crisi occupazionali attraverso strumenti simili alla c.d. mobilità lunga, nonché di favorire la connessione tra politiche attive e passive del lavoro allorché eroghino trattamenti di sostegno al reddito e contemporaneamente finanzia programmi di riconversione o riqualificazione professionale.

Passando ad analizzare le prestazioni dei fondi alternativi, va evidenziato come questi ultimi, diversamente dai fondi *ex art.* 26, debbano erogare almeno⁸⁰² una delle prestazioni previste dall'art. 27, c. 3, d.lgs. n. 148/2015, e cioè: un assegno di durata e misura pari a quello ordinario di cui all'art. 30 ovvero l'assegno di solidarietà di cui all'art. 31.

Con riguardo alla prima misura possono richiamarsi le considerazioni più sopra svolte; con riferimento alla seconda, invece, l'art. 27, c. 3, lett. b), dispone l'applicazione integrale dell'art. 31, ammettendo tuttavia che i fondi alternativi possano derogarvi, in relazione alla misura della durata massima del assegno (di norma pari a 12 mesi nel biennio mobile), di cui viene comunque stabilita la misura minima, non inferiore a 26 settimane in un biennio mobile⁸⁰³.

Anche i Fondi alternativi, al pari dei fondi di solidarietà bilaterale, possono erogare ai lavoratori le prestazioni integrative negli stessi termini di cui all'art. 26, c. 9, lett. a), d.lgs. n. 148/2015, ovvero l'assegno straordinario per il sostegno al reddito, di cui alla lett. b), sempre che tale possibilità sia prevista negli accordi o contratti collettivi di adeguamento alla disciplina dell'art. 27, d.lgs. n. 148/2015⁸⁰⁴.

Per quanto concerne gli altri aspetti regolativi delle prestazioni erogate dai fondi alternativi, essi sono del tutto analoghi a quelli previsti per i

⁸⁰¹ V. ancora circ. Inps n. 119 del 30 giugno 2016.

⁸⁰² L'utilizzo del termine almeno fa propendere per la possibile compresenza delle prestazioni ove la contrattazione collettiva le preveda, così come ad esempio accade per il Fondo dell'artigianato, che tuttavia le rende alternative nel biennio mobile; cfr. G. Leone, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., 304 ss.

⁸⁰³ La durata massima potrà dunque essere determinata dai regolamenti dei Fondi alternativi tra le 26 e le 52 settimane in un biennio mobile; resta comunque fermo l'ulteriore limite, dato dal c.d. "tetto cumulativo" di cui all'art. 4 (richiamato dall'art. 39), di ventiquattro mesi nel quinquennio mobile, quale durata complessiva di tutti gli interventi eventualmente concessi, anche per causali diverse.

⁸⁰⁴ V. art. 27, c. 5, lett. f), d.lgs. n. 148/2015 e circ. Inps n. 30 del 12 febbraio 2016, § 4.

fondi di solidarietà bilaterali, quanto a: profilo contributivo che deve essere definito dagli accordi e contratti collettivi r; tipologia delle prestazioni erogabili da predisporre in funzione delle disponibilità economiche del fondo; adeguamento dell'aliquota di contribuzione; possibilità di far confluire nel fondo alternativo quota parte dei contributi previsti per l'eventuale Fondo interprofessionale ex art. 118, l. n. n. 388/2000, o per il fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, di cui all'art. 12, d.lgs. n. 276/2003.

Infine, con riguardo alle prestazioni di competenza del FIS (art. 29, cc. 3 e 11⁸⁰⁵), esse sono integrate dal già menzionato assegno ordinario e dell'assegno di solidarietà di cui all'art. 31.

Quest'ultimo assegno. di solidarietà, consiste in una prestazione erogata dal solo FIS, la cui corresponsione è prevista a partire dal 1° gennaio 2016 in favore dei dipendenti di datori di lavoro che occupano mediamente (da più di 5 e) sino a 15 dipendenti, allorché abbiano stipulato con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali⁸⁰⁶ che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di licenziamento collettivo, ex art. 24, l. n. 223/1991, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo⁸⁰⁷.

Tale istituto sostituisce quindi i CdS difensiva senza CIGS, disciplinati dall'ormai abrogato art. 5, cc. 5 e 8, l. n. 236/1993⁸⁰⁸. Infatti, a differenza di quanto previsto per l'assegno ordinario, la prestazione di solidarietà non è concessa al ricorrere di determinate causali, ma sulla base di un accordo collettivo la cui finalità è di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale. Per tale motivo, tra gli elementi necessari dell'accordo vi sono la quantificazione e la motivazione dell'esubero di personale⁸⁰⁹. L'accordo di solidarietà costituisce una

⁸⁰⁵ Come integrato dal d.i. n. 94343/2016.

⁸⁰⁶ V. circ. Inps n. 130 del 15 settembre 2017, § 3; in dottrina cfr. E. Massi, *Fondi di solidarietà e integrazione del reddito*, in *DPL*, 2016, 558, il quale sostiene condivisibilmente che la mancata individuazione del livello nazionale consenta di optare per la legittimazione di RSA, RSU e delle articolazioni territoriali delle OO.SS. per la stipula dell'accordo; *contra* L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 130.

⁸⁰⁷ V. circ. Inps n. 176 del 9 settembre 2016, e n. 130 del 15 settembre 2017; nonché msg. Inps n. 1113 del 10 marzo 2017.

⁸⁰⁸ Sul punto v. Massi, *Op. ult. cit.*, 558.

⁸⁰⁹ V. circ. Inps n. 130 del 15 settembre 2017, § 3, che sul punto precisa: a) per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti non è necessario attivare la procedura di licenziamento collettivo essendo sufficiente che nell'accordo venga quantificato e motivato l'esubero di personale, in considerazione del fatto che, a norma dell'art. 6, c. 9, d.i. n. 94343/2016, l'assegno di solidarietà è autorizzato alla luce dei criteri di cui agli artt. 3 e 4 d.m. n. 940363/2016, secondo cui è possibile attivare la procedura di licenziamento collettivo nel corso di vigenza del trattamento di integrazione salariale solo con la

misura alternativa ai licenziamenti collettivi o ai licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo (con esclusione, pertanto, degli accordi di solidarietà stipulati al fine di evitare un solo licenziamento o nell'ambito del quale l'esubero di personale sia limitato ad una sola unità lavorativa).

L'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile e la determinazione della sua misura, in relazione alle ore di lavoro non prestate, è determinata facendo applicazione delle disposizioni in materia di CIG⁸¹⁰. Una riduzione dell'assegno di solidarietà si ha nei casi in cui un picco di lavoro occasionale determini una modifica in aumento dell'orario ridotto (nei limiti del normale orario di lavoro)⁸¹¹.

L'individuazione dei lavoratori interessati dalla riduzione oraria è rimessa agli accordi collettivi aziendali, mentre l'entità della riduzione media oraria è stabilita *ex lege*, con previsione eguale a quella in materia di CIG, in misura non superiore al 60% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati. Con riferimento al singolo lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non può superare il 70% nell'arco dell'intero periodo di validità dell'accordo di solidarietà⁸¹².

Per l'ammissione all'assegno di solidarietà, il datore di lavoro deve presentare domanda di concessione all'Inps, corredata dall'accordo sindacale e dell'elenco dei lavoratori coinvolti nella riduzione di orario; dette informazioni devono essere inviate tramite il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIUPOL), ai fini delle attività e degli obblighi di cui all'art. 8, c 1, e cioè per ottemperare alle previsioni in materia di condizionalità, la cui portata può ritenersi "onnicomprensiva", in quanto riferibile all'intero panorama degli ammortizzatori sociali, a prescindere dalla qualificazione giuridica della fattispecie di riferimento,

non opposizione dei lavoratori; b) per i datori di lavoro che occupano mediamente da più di cinque a quindici dipendenti, nell'accordo deve essere specificato che il medesimo è stipulato al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo.

⁸¹⁰ V. art. 6, c. 2, d.i. n. 94343/2016, secondo cui il calcolo deve avvenire ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 148/2015, a mente del quale l'ammontare della prestazione è pari all'80 % per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese fra le zero ore e il limite dell'orario contrattuale, ridotti di un importo pari ai contributi di cui all'art. 26, d.lgs. n. 148/2015 (5,84%) con riduzione attribuita alla disponibilità del Fondo.

⁸¹¹ V. art. 31, c. 4 d.lgs. n. 148/2015, che prevede anche che gli accordi di solidarietà specifichino le modalità attraverso le quali il datore di lavoro può modificare in aumento l'orario ridotto qualora sia necessario soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro.

⁸¹² V. art. 6, c. 3, d.i. n. 94343/2016.

dalla fonte istitutiva e dalla provenienza pubblica o privata delle fonti di finanziamento⁸¹³.

Per tutto quanto non espressamente previsto, all'assegno di solidarietà si applica, per quanto compatibile, la normativa in materia di CIGO (art. 31, c. 7).

L'altra prestazione erogata dal FIS, l'assegno ordinario, è corrisposto in favore dei dipendenti di datori di lavoro con una soglia di occupazione media superiore ai quindici prestatori, in relazione alle causali CIGO di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, ad esclusione delle intemperie stagionali, e CIGS, limitatamente alle causali della riorganizzazione e della crisi aziendale⁸¹⁴, per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile.

Tale assegno – come quello di solidarietà – ha un importo pari all'integrazione salariale (ex art. 3, d.lgs. n. 148/2015). Per l'anno il 2016, il Ministero del lavoro aveva consentito in via transitoria alle aziende che soddisfacessero i requisiti di accesso al FIS di poter scegliere di fruire della CIG in deroga, in alternativa ai trattamenti di sostegno al reddito corrisposti dal Fondo⁸¹⁵.

La circostanza che in favore dei datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti sia previsto espressamente l'assegno ordinario non esclude che essi possano fruire anche della solidarietà: in tal senso depone la formulazione dell'art. 29, c. 3, che individua la prestazione di cui all'art. 30, c. 1, come «*ulteriore*», così come il riferimento da parte della disposizione di cui all'art. 31, c. 1, alle procedure di licenziamento collettivo ex art. 24, l. n. 231/1991, che sono notoriamente riservate ai soli datori medio-grandi⁸¹⁶.

Entrambe le prestazioni suddette sono erogate dal FIS su autorizzazione dalla struttura territoriale dell'Inps competente in relazione all'unità produttiva⁸¹⁷; in caso di aziende plurilocalizzate, invece, l'autorizzazione è unica ed è rilasciata dalla sede Inps dove si trova la sede

⁸¹³ Così E. Massi, *Fondo di integrazione salariale: funzionamento e compiti*, in *DPL*, 2016, 997 ss.

⁸¹⁴ V. circ. Inps n. 197 del 2 dicembre 2015 e circ. Inps n. 130 del 15 settembre 2017; art. 7, d.i. n. 94343/2016.

⁸¹⁵ V. nota Min. lav. 1 marzo 2016, prot. n. 40/0004831; circ. Inps n. 176 del 9 settembre 2016, § 5; note Min. lav. n. 3223/2016 e n. 3763/2016.

⁸¹⁶ In senso confermativo v. art. 7, c. 1, d.i. n. 94346/2016 e circ. Inps n. 130 del 15 settembre 2017.

⁸¹⁷ Nella vigenza della l. n. 92/2012 era lo stesso Comitato amministratore del Fondo a poter autorizzare in via diretta le prestazioni (v. art. 3, c. 35); ai fini dell'individuazione dell'unità produttiva v. circ. Inps n. 197/2015 e msg. INPS n. 7336/2015; circ. Inps n. 176 del 9 settembre 2016, § 4, sulla nozione di unità produttiva ai fini dell'utilizzazione nei vari ambiti in cui essa è richiamata, quali, esemplificativamente: il computo dell'anzianità di effettivo lavoro, i limiti temporali massimi complessivi di utilizzo della prestazione per il limite delle 26 settimane nel quinquennio mobile.

legale del datore di lavoro, o presso la quale il datore di lavoro ha richiesto l'accentramento della posizione contributiva (art. 29, c. 7).

Comune è anche l'esclusione, durante il percepimento degli assegni ordinario e di solidarietà, dell'obbligo del FIS di corrispondere la prestazione accessoria dell'assegno al nucleo familiare e delle quote del TFR maturate, in quanto erogazioni non previste dal d.i. n. 94343/2016⁸¹⁸.

In conclusione si deve notare che nell'ambito del FIS l'assegno ordinario non viene erogato se i datori di lavoro interessati occupano tra sei e quindici dipendenti, dando luogo ad una disomogeneità di disciplina rispetto a quanto previsto per i fondi bilaterali ex art. 26. Un'ulteriore diversità, che si concretizza in una diminuzione dei livelli di tutela, è data poi dall'impossibilità per il FIS di provvedere alle prestazioni integrative ed ulteriori.

7.3. I profili finanziari: contribuzione ed equilibrio di bilancio dei fondi

Il finanziamento dei fondi bilaterali — elemento centrale della loro disciplina e determinante per la loro qualificazione giuridica — è integralmente posto in capo alle risorse private mediante contribuzione ripartita tra datori di lavoro e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e un terzo. Tutte le tipologie di fondo, compreso il FIS, sgravano pertanto la fiscalità generale dei costi necessari per garantire la liberazione dal bisogno generato dalle difficoltà occupazionali.

L'articolato sistema di finanziamento si compone di tre forme di contribuzione, rispettivamente previste dai cc. 1, 2 e 3 dell'art. 33, tutte strettamente ancorate al principio di corrispondenza tra provvista e prestazioni erogabili, la cui disciplina va letta in uno con il criterio di equilibrio contabile dei fondi ex art. 35, c. 1 che impone il divieto di erogazione di prestazioni non dotate di adeguata copertura finanziaria, rafforzato dall'impegno previsionale a otto anni cui gli stessi fondi (eccetto il FIS) sono tenuti ex art. 35, c. 3, nonché dalla rigorosa previsione in negativo di cui all'art. 35, c. 5, secondo cui «*l'Inps è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza*»⁸¹⁹.

Il finanziamento dei fondi bilaterali di solidarietà e del FIS è costituito da una prima tipologia di contribuzione definita ordinaria. Per i primi essa è prevista dall'art. 33, c. 1, al fine di garantire una provvista di risorse continuative, adeguate sia per l'avvio dell'attività sia per la messa a regime dei fondi, da verificare anche sulla base dei bilanci di previsione. La determinazione della relativa aliquota di contribuzione è demandata ai

⁸¹⁸ V. msg. Inps n. 4885/2016.

⁸¹⁹ Sottolineano il legame tra le suddette disposizioni, definendola come «*prepotente filone conduttore della corrispondenza, genetica ma anche rigorosamente finanziaria*» S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, cit., 70.

decreti istitutivi dei Fondi (ex art. 26, cc. 2 e 3, d.lgs. n. 148/2015) anche se, di fatto, questi ultimi non godono di generosi spazi di manovra, stante il vincolo “di scopo” sancito a monte dal citato art. 33, c. 1.

Integra una forma di contribuzione ordinaria anche quella prevista dall’art. 29, c. 8, d.lgs. n. 148/2015 in relazione al FIS, che fissa l’aliquota di finanziamento allo 0,65% per i datori di lavoro che occupano mediamente più di 15 dipendenti e allo 0,45% per coloro che ne occupano mediamente sino a 15⁸²⁰.

In aggiunta vi è, poi, una contribuzione addizionale⁸²¹, posta a carico esclusivo del datore di lavoro che effettui la sospensione o riduzione dell’attività lavorativa in caso di effettiva erogazione dell’assegno ordinario ovvero dell’assegno di solidarietà. Essa è calcolata in rapporto alle retribuzioni perse e stabilita, per i fondi di solidarietà bilaterali, nella misura prevista dai decreti istitutivi e comunque non inferiore all’1,5%⁸²², mentre nell’ambito della disciplina del FIS (art. 29, c. 8), nella misura del 4% della retribuzione persa⁸²³.

Vi è, infine, una contribuzione straordinaria, sancita per i soli fondi bilaterali di solidarietà in caso di erogazione dell’assegno straordinario di cui all’art. 26, c. 9, lett. c), finanziata dai datori di lavoro per un importo pari a quello necessario al fabbisogno di copertura dell’assegno straordinario erogabile e della contribuzione correlata⁸²⁴.

Le tre forme di contribuzione di finanziamento soggiacciono, per espressa previsione legislativa (art. 33, c. 4), alle disposizioni vigenti in materia di contribuzione obbligatoria, ad eccezione di quelle relative agli sgravi contributivi. Il fondamento di tale assimilazione va rinvenuto nella

⁸²⁰ V. art. 10, d.i. n. 94343/2016.

⁸²¹ V. E. Massi, *Fondi di solidarietà e integrazione del reddito*, cit., 558, che accosta questa forma di contribuzione al meccanismo assicurativo del *bonus-malus*.

⁸²² V. art. 3, c. 2, d.lgs. n. 148/2015; nonché art. 5, c. 1, lett. b), d.i. n. 79141/2014, che determina il contributo addizionale a carico del datore di lavoro che ricorra alla sospensione o riduzione dell’attività lavorativa, da calcolarsi in rapporto alle retribuzioni perse, nella misura del 3% per le imprese che occupano fino a 50 dipendenti e nella misura del 4,50% per le imprese che occupano più di 50 dipendenti; cfr. in tema anche circ. Inps n. 170 del 15 novembre 2017.

⁸²³ V. circ. Inps n. 30 del 12 febbraio 2016, § 10.

⁸²⁴ V. art. 1, cc. 235-236, l. n. 232/2016 che ha previsto, nell’ambito dei Fondi di solidarietà bilaterale, in relazione alle imprese o gruppi di imprese coinvolti in processi di ristrutturazione o fusione, interessati da provvedimenti legislativi relativi a processi di adeguamento o riforma per aumentarne la stabilità e rafforzarne la patrimonializzazione, fino al 31 dicembre 2019, una riduzione del contributo straordinario per un ammontare compreso tra l’85% e il 50% dell’importo equivalente alla somma della NASpI e della relativa contribuzione figurativa; inoltre, in deroga al principio di autosufficienza finanziaria dei Fondi, l’integrazione del finanziamento degli assegni straordinari necessaria per effetto della riduzione del contributo straordinario è sostenuta dall’Inps (per mezzo della GLAS). Tale beneficio è comunque riconosciuto ai datori di lavoro nel limite dello stanziamento di risorse definito dal c. 236.

funzione sostituiva che i fondi sono chiamati a svolgere rispetto alla previdenza obbligatoria, confermata dalla circostanza che ove essi non siano stati istituiti vi è l'obbligo per i datori di lavoro di confluire al FIS. Viene fatta salva l'esclusione degli sgravi, per escludere che simili agevolazioni possa derivare una carenza delle risorse necessarie a garantire gli interventi dei fondi⁸²⁵.

L'obbligatorietà e la sottoposizione alla disciplina previdenziale non sembrano, invece, rappresentare attributi propri della contribuzione ai fondi alternativi e ciò in ragione della natura interamente privata della fonte deputata a determinare le aliquote di contribuzione, che, diversamente dai fondi di solidarietà bilaterali e dal FIS, è individuata negli accordi e contratti collettivi istitutivi (*ex art. 27, c. 5*).

Sul punto, parte della dottrina tende a riconoscere comunque la vincolatività della contribuzione anche in favore di tali fondi perché, nonostante la loro origine squisitamente privatistica, essi sarebbero comunque deputati a svolgere una funzione assimilabile a quella pubblica, stante la «*finalità perseguita dal legislatore, che è appunto quella di assicurare a tutti i lavoratori una protezione*»⁸²⁶. Questa tesi invero, risulta condivisibile, a dispetto della formulazione normativa letterale che parrebbe escluderla, sol se letta nel più generale quadro di promozione della bilateralità tracciato dal *Jobs Act*: in un sistema in cui l'intervento dei privati concorre con quello pubblico a garantire l'estensione della salvaguardia del reddito nell'ottica dell'universalità della tutela e del principio di eguaglianza, la mera appartenenza ad un settore (nel caso dei Fondi alternativi quello artigiano o del lavoro somministrato) piuttosto che ad un altro non potrebbe costituire *discrimen* sufficiente a giustificare livelli di protezione diversi per soggetti che partecipano ad una medesima situazione di bisogno. Ove, infatti, la contribuzione ai Fondi alternativi fosse rimessa alla sola autonomia negoziale, e fosse quindi svincolata dall'apparato sanzionatorio e di esigibilità forzata proprio della contribuzione obbligatoria, i lavoratori da essi coperti sarebbero grandemente penalizzati in quanto sottoposti all'aleatorietà della tutela derivante dalla possibile carenza di provvista finanziaria, non altrimenti

⁸²⁵ Così v. R. Bortone, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, cit., 597.

⁸²⁶ F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., 525-256; adesivamente S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 243; S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, cit., 71; G. Leone, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., 303; V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 562; *contra* L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 123, che pur evidenzia la disparità derivante dall'esclusione dell'obbligatorietà della contribuzione dovuta ai soli Fondi alternativi; L. Venditti, *Gli ammortizzatori "privati"*, cit., 264, che esclude una generale imposizione contributiva delle aziende ai fondi alternativi, preferendo concludere nel senso che la mancata contribuzione al fondo alternativo obblighi a contribuire al fondo residuale.

recuperabile in assenza di efficaci strumenti di reazione all'inadempimento contributivo.

Ad avvalorare ulteriormente questa ricostruzione vi è poi la disposizione di legge che fissa, in ogni caso, la contribuzione minima dovuta ai fondi alternativi⁸²⁷. La contribuzione, infatti, seppur definita nella sua misura dagli accordi e dai contratti collettivi, non può attestarsi al di sotto di un'aliquota complessiva di contribuzione ordinaria pari allo 0,45% della retribuzione imponibile previdenziale a decorrere dal 1° gennaio 2016, ripartita fra datore di lavoro e lavoratore secondo criteri che devono, anch'essi, essere stabiliti dall'accordo istitutivo del fondo. In difetto di accordo tra le parti sociali, i datori di lavoro che occupano mediamente più di 5 dipendenti, aderenti al Fondo di solidarietà bilaterale alternativo, confluiscono nel FIS a decorrere dal 1° gennaio 2016 (art. 27, c. 5, lett. a)⁸²⁸. Ne deriva che l'obbligatorietà dei versamenti contributivi è, in definitiva, imposta dalla legge, che ne rimette alla contrattazione collettiva solo l'ammontare (salvo il minimo) e, in caso di inerzia, ne determina il dirottamento alla contribuzione del FIS.

Una diversa forma di contribuzione, il cui versamento è invece obbligatorio in relazione a tutti i tipi di fondo, è data dalla contribuzione correlata (art. 34, d.lgs. n. 148/2015)⁸²⁹, che potrebbe definirsi «*concettualmente a cavallo fra contribuzione e prestazioni*»⁸³⁰ in quanto corrisposta alla gestione di iscrizione del lavoratore interessato in occasione dell'erogazione delle prestazioni⁸³¹. Detta obbligazione contributiva è tuttavia prevista *ex lege* solo in relazione all'erogazione dell'assegno ordinario e di solidarietà, mentre in caso di prestazioni integrative *ex art. 26, c. 9*, deve essere espressamente posta a carico dei fondi bilaterali e alternativi dai rispettivi decreti istitutivi⁸³².

⁸²⁷ Così L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 122-124.

⁸²⁸ I medesimi accordi e contratti collettivi prevedono anche un adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero la rideterminazione delle prestazioni in relazione alle erogazioni, tra l'altro tenendo presente in via previsionale gli andamenti del relativo settore in relazione anche a quello più generale dell'economia e l'esigenza dell'equilibrio finanziario del fondo, *ex art. 27, c. 5, lett. b*).

⁸²⁹ V. circ. Inps n. 30 del 12 febbraio 2016, § 11.

⁸³⁰ S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, cit., 71.

⁸³¹ Tale contribuzione, per la cui determinazione viene fatto riferimento all'art. 40, l. n. 183/2000, costituisce sostanzialmente una forma di contribuzione figurativa; sul punto cfr. M. Cinelli, C.A. Nicolini, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, 427 ss.; E. Massi, *Fondi di solidarietà e integrazione del reddito*, cit., 560.

⁸³² Per quanto concerne le prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà alternativi, *ex art. 27, d.lgs. n. 148/2015*, la contribuzione correlata deve essere versata all'Inps dal datore di lavoro, con diritto di rivalsa sui fondi medesimi; tale contribuzione deve essere computata ai sensi dell'art. 40, l. n. 183/2010 e,

A questi aspetti afferenti il finanziamento dei fondi si aggiungono poi le previsioni, egualmente di carattere finanziario, dell'art. 35 che, per la loro pervasività e importanza, si pongono quale pietra angolare dell'attività erogativa dei fondi. In particolare, per tutti i fondi è previsto l'obbligo di bilancio in pareggio e il divieto di erogazione di prestazioni in carenza di disponibilità (c. 1), nonché viene imposta la concessione degli interventi solo previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite (c. 2)⁸³³; i fondi bilaterali e il FIS hanno, inoltre, l'obbligo di presentare bilanci di previsione a otto anni basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento (c. 3)⁸³⁴; sulla base di tali bilanci, il comitato amministratore del fondo ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione (c. 4); ove il comitato amministratore non adempia o comunque in caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, l'aliquota contributiva può essere modificata con decreto del Ministero del lavoro e del MEF (c. 5 prima parte); in assenza di adeguamento contributivo, l'Inps è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza (c. 5 ultima parte).

In aggiunta, per il FIS vige un altro limite, c.d. tetto aziendale, in virtù del quale le prestazioni sono determinate entro il limite di dieci volte⁸³⁵

pertanto, il valore retributivo da considerare per il calcolo «è pari all'importo della normale retribuzione che sarebbe spettata al lavoratore, in caso di prestazione lavorativa, nel mese in cui si colloca l'evento. Il predetto importo deve essere determinato dal datore di lavoro sulla base degli elementi retributivi ricorrenti e continuativi».

⁸³³ Il suddetto obbligo di pareggio di bilancio non va inteso in senso stretto come divieto di gestione in attivo, in quanto esso non determina per i fondi l'obbligo di distogliere le risorse accumulate per destinarli a fini diversi da quelli per cui sono state raccolte, ma esclusivamente il divieto di erogare prestazioni oltre i limiti delle risorse finanziarie disponibili; così R. Bortone, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, cit., 596; G. Leone, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., 283.

⁸³⁴ Secondo M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 407 si tratta di «un bilancio di sostenibilità pluriennale - statistico, a finestre mobili, che è tipico delle gestioni previdenziali pubbliche e private».

⁸³⁵ L'originaria previsione di cui all'art. 44, c. 5, d.lgs. n. 148/2015, stabiliva, al fine di consentire l'erogazione delle prestazioni per i primi anni di operatività del FIS, che il tetto aziendale, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a favore del datore di lavoro, fosse così determinato: a) nessun limite per le prestazioni erogate nell'anno 2016; b) dieci volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2017; c) otto volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2018; d) sette volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2019; e) sei volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2020; f) cinque volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2021 (v. circ. Inps n. 30 del 12 febbraio 2016, § 6, nonché circ. Inps n. 176 del 9 settembre 2016, § 5); ne derivava che a regime

l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal singolo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso⁸³⁶.

Ne risulta che il segmento di riforma in esame è segnato da una stretta applicazione del principio di mutualità, fondandosi su un modello di tipo assicurativo in forza della destinazione di tutte le risorse raccolte all'assolvimento esclusivo della funzione di assistenza delle imprese e dei lavoratori del settore coperto dal fondo ove si verifichi una delle situazioni di bisogno previste dallo statuto dall'ente stesso⁸³⁷. Eppure va osservato che, rispetto a tale modello di riferimento, lo schema operativo dei fondi si presenta come "stravagante" giacché in virtù del composito principio di autosufficienza finanziaria dei fondi, ad una contribuzione obbligatoria, corrispondono prestazioni eventuali, con ciò allontanandosi dai principi assicurativi *strictu sensu* intesi che postulano indefettibilmente, in caso di versamento di un premio, la corresponsione della prestazione al verificarsi del rischio tutelato.

Le suddette prescrizioni relative al pareggio di bilancio e all'obbligo di provvista – imposte a tutti i fondi: spuri, alternativi e residuale – da un lato, richiamano l'influenza del novellato testo dell'art. 81 Cost. sull'art. 38 Cost., e, dall'altro, pongono la questione dell'effettività della tutela offerta⁸³⁸.

Gli obblighi di pareggio di bilancio e di non erogazione delle prestazioni "a debito" richiamano inevitabilmente i novellati artt. 81 e 97 Cost., nonché la l. 24 dicembre 2012, n. 243, nel cui contesto storico d'adozione si sono iscritte la l. 92/2012 e il d.lgs. n. 148/2015 che, nel dare vita all'attuale sistema dei fondi di solidarietà, ne hanno gioco-forza tenuto conto. In tal senso, i principi di equilibrio finanziario dei fondi bilaterali costituiscono una specificazione delle suddette norme e in particolare della l. n. 243/2012 che, per sua espressa previsione, può essere abrogata, modificata o derogata solo se espressamente indicato da una legge

(anno 2022), per ciascun datore di lavoro, i tetti aziendali sarebbero stati determinati in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal singolo datore di lavoro, dalla data di costituzione del Fondo, tenuto conto delle prestazioni già concesse alla singola azienda. Con tale disposizione è, però, stata abrogata dall'art. 1, c. 159, l. n. 205/2017.

⁸³⁶ V. art. 29, c. 4, d.lgs. n. 148/2015 come modificato dall'art. 1, c. 159, l. n. 205/2017.

⁸³⁷ In questi termini v. G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, cit., 36; V. Carabelli, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in Aa.Vv., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, 39 ss., spec. 48-51.

⁸³⁸ Così M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 259.

successiva approvata con le medesime modalità previste dall'art. 81, c. 6 Cost. (cioè a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere)⁸³⁹.

Al contempo tali principi sembrano dare attuazione concreta nella disciplina dei fondi alla regola del contenimento della spesa pubblica, tanto da porre in luce gli aspetti problematici che la nuova formulazione della norme costituzionali potrebbe porre⁸⁴⁰: in un potenziale conflitto tra i valori costituzionali degli artt. 81 e 97 Cost., da una parte, e dell'art. 38 Cost., dall'altra, sembra infatti che l'orientamento del legislatore sia nel senso di una prevalenza dei primi in termini di priorità sulla previdenza di sostegno al reddito in caso di disoccupazione⁸⁴¹.

Tali principi di autosufficienza finanziaria dei fondi, che in assenza di adeguamento contributivo escludono l'erogabilità delle prestazioni in eccedenza, hanno delle ulteriori ricadute di rilievo sistematico in quanto finisce per incidere su un principio fondamentale della materia previdenziale, quale il principio di automaticità delle prestazioni previdenziali, che ne rende la corresponsione, appunto automatica, in favore del lavoratore beneficiario a prescindere dal pregresso adempimento contributivo del datore (*ex art. 2116 c.c.*)⁸⁴². L'esclusivo finanziamento privato, senza il concorso di qualsivoglia intervento della finanza pubblica, pare, infatti, comportare l'inapplicabilità dell'art. 2116 c.c., sicché in caso di omesso versamento, i lavoratori non potranno usufruire delle prestazioni dei fondi.

Sul punto, tuttavia, si condividono le osservazioni di quella parte della dottrina⁸⁴³ che ha evidenziato come il d.lgs. n. 148/2015 (e prima la l. n. 92/2012) operi su un piano differente giacché considera gli equilibri complessivi di bilancio dei fondi secondo la logica della ripartizione⁸⁴⁴, in

⁸³⁹ Sottolinea M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 432, come tale forza cogente sia il portato del Patto *Euro Plus* e del *Fiscal Compact*, i quali hanno imposto l'introduzione del principio di pareggio di bilancio ad opera di disposizioni vincolanti e di natura permanente ovvero costituzionali.

⁸⁴⁰ V. ancora M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 259.

⁸⁴¹ Così M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 433; con riguardo alla disciplina dettata dalla Riforma Fornero un analogo giudizio era stato espresso da M. Cinelli, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla Riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 424.

⁸⁴² Così M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 259; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit. 579; S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 244-245; S. Giubboni, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 722.

⁸⁴³ V. G. Leone, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., 283; L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 137.

⁸⁴⁴ Secondo G. Leone, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., 283-284, «il principio di ripartizione dei fondi di solidarietà,

luogo di una stretta corrispondenza tra provvista e prestazioni propria del metodo a capitalizzazione⁸⁴⁵. Invero, è solo l'incapienza del fondo, e non già l'omesso versamento dei contributi dovuti dal singolo datore di lavoro, ad impedire il beneficio delle prestazioni. Ciò considerato, il principio di automaticità delle prestazioni non risulta del tutto escluso, ma resta valido, seppur parzialmente, essendosi parlato al proposito di quasi-automaticità⁸⁴⁶ quale diritto all'erogazione della prestazione previdenziale dovuta al lavoratore indipendentemente dall'inadempimento del versamento contributivo da parte del datore di lavoro, che tuttavia opera entro i limiti della disponibilità delle risorse del fondo.

Analogamente, quelle corrisposte dal FIS non sono prestazioni ad erogazione necessitata, essendo condizionate, oltre che dal limite delle risorse finanziarie acquisite al fondo medesimo, anche dal c.d. tetto aziendale che ne consente la corresponsione entro la soglia di 10 volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal datore di lavoro: anche in tal caso vi è una sorta di sistema a capitalizzazione virtuale, in cui però i conti individuali fanno capo al datore di lavoro e non al singolo lavoratore⁸⁴⁷.

Pur accogliendo la suddetta ricostruzione che riconosce l'operatività "ridotta" del principio di automaticità anche ai fondi di solidarietà, non possono però tacersi i dubbi di ragionevolezza che essa solleva specificatamente con riguardo ai fondi bilaterali e ai fondi alternativi (non tanto in relazione al FIS nel cui ambito, s'è detto, ciascun datore soggiace a un limite derivante dalla quantità di contribuzione che esso stessa ha versato). L'operare del principio di automaticità nell'ambito di tali fondi, infatti, alimenta la logica del "*chi prima arriva, meglio alloggia*" perché il rischio dell'inadempimento da parte di alcuni datori di lavoro non viene ripartito sulla generalità dei contribuenti (come invece avviene per la contribuzione obbligatoria), ma soltanto su alcuni di essi e, in particolare, su quelli diligenti che hanno effettuato i dovuti versamenti e i cui dipendenti potrebbero, ciononostante, rimanere sprovvisti di prestazione alcuna. E ciò perché, pur essendo la contribuzione obbligatoria, le

invece, è espressione di quella solidarietà evocata dalla loro denominazione, certamente endocategoriale, ma anche, a ben guardare, intergenerazionale, e sebbene esso incida qui sulla certezza delle prestazioni, si inserisce nel solco della tradizione previdenziale italiana».

⁸⁴⁵ In ciò i fondi di solidarietà bilaterale si distinguono dai fondi di previdenza complementare, ove a prevalere è stata la volontà di dare sicura garanzia della soddisfazione delle aspettative e dei diritti dei lavoratori iscritti sul piano della certezza circa l'erogazione della prestazione in favore del lavoratore o dei suoi eredi, pur rimanendone incerto l'ammontare per via degli investimenti del capitale; v. M. Persiani, *Luci, ombre e declino della solidarietà nella previdenza sindacale*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, 2015, II, 749.

⁸⁴⁶ Così M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 433.

⁸⁴⁷ *Ibidem*.

prestazioni — proprio in virtù della parziale validità del principio dell'automatismo — restano eventuali in quanto, al verificarsi del fenomeno protetto, è l'effettiva disponibilità delle risorse a condizionarne l'erogazione.

In conclusione va osservato che i vincoli di adesione e di contribuzione ai fondi riversano tutto il peso finanziario del sistema sulla capacità contributiva della categoria di destinazione di ciascun fondo rendendo di tutta evidenza il pericolo che la medesima si possa in concreto rivelare insufficiente⁸⁴⁸.

La criticità derivante dall'incertezza delle prestazioni non può che incidere sull'effettività della tutela offerta dai fondi⁸⁴⁹. Anche per tale motivo si giustifica la scelta legislativa operata nel 2015 di ampliare la base contributiva nel tentativo di limitare tale rischio, pur non potendo eliminarlo del tutto. L'estensione dell'obbligo di istituzione dei fondi per tutti i datori di lavoro non assoggettati a CIG che occupino oltre 5 dipendenti anziché 15 come nel previgente sistema, consente infatti di accrescere la massa critica dei datori di lavoro contribuenti e di poter contare su schemi a ripartizione, più sostenibili nel medio e lungo periodo (da verificare nel termine di 8 anni). Altrettanto importante in questa prospettiva potrà poi rivelarsi la costituzione di fondi intersettoriali, capaci di aggregare un maggior numero di datori di lavoro e, di conseguenza, di incidere sulla determinazione delle aliquote via via più convenienti e sulla sostenibilità finanziaria, più sicura grazie alla diversificazione del rischio tra settori⁸⁵⁰.

7.4. La natura giuridica dei Fondi di solidarietà bilaterali

Punto di partenza per verificare l'inquadramento giuridico dei fondi di solidarietà bilaterali è l'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale *stipulano* accordi e contratti collettivi aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della CIG (c. 1) e l'istituzione di tali fondi è *obbligatoria* nei medesimi settori (c. 7).

Come già osservato, l'obbligatorietà prescritta dal c. 7 non riguarda la costituzione dei fondi, che è invece demandata alla contrattazione collettiva *ex c. 1* e, in quanto tale, non può costituire oggetto di una

⁸⁴⁸ Così E. Balletti, D. Garofalo, *Introduzione*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nei Jobs Act*, cit., 9 ss.

⁸⁴⁹ Sul tema cfr. anche L. Venditti, *Gli ammortizzatori "privati"*, cit., 265; A. Di Stasi, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, cit., 42 ss.; S. Giubboni, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 724.

⁸⁵⁰ Così M. Faioli, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 409.

disposizione legale che ne imponga l'*an* o il *quomodo* (cioè i contenuti della contrattazione collettiva stessa), pena l'evidente contrasto con l'art. 39, c. 1, Cost. L'obbligo non attiene, quindi, né alla stipulazione dei contratti e accordi collettivi, giacché in loro assenza interviene il FIS, né al contenuto del contratto collettivo, ma esclusivamente alla istituzione del fondo, che avviene necessariamente ad opera dei decreti ministeriali ex art. 26, c. 2, d.lgs. n. 148/2015⁸⁵¹. Sono questi ultimi a dover determinare, sulla base dei contratti collettivi, l'ambito di applicazione dei fondi con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro e, solo in assenza di pattuizioni negoziali collettive, potranno stabilire in via diretta i detti requisiti. Il ruolo dell'autonomia collettiva risulta, in conclusione, eventuale e la sua efficacia è circoscritta al funzionamento del fondo.

Da queste osservazioni comunemente accolte sono, tuttavia, derivate due tesi interpretative contrapposte circa la qualificazione giuridica dei fondi bilaterali. Da un lato, v'è quella che, valorizzando il momento genetico, riconosce ai medesimi una natura privatistica ed una matrice contrattuale non intaccate dalle previsioni *ex lege* che ne regolano la costituzione (teoria c.d. ontologica)⁸⁵². Anche se previste dalla legge, infatti, la costituzione e la successiva istituzione dei fondi, poi collocati presso l'Inps come gestioni *ad hoc*, non sarebbero in grado di incidere sull'atto di impulso delle parti collettive da cui i fondi traggono origine che rimarrebbe pur sempre un contratto plurilaterale con comunione di scopo ai sensi dell'art. 1420 c.c. riconducibile all'istituto dell'associazione. Anche la gestione economica mutualistica e la destinazione delle risorse al conseguimento di uno scopo comune non lucrativo deporrebbero per una qualificazione dei fondi quali associazioni che, in assenza di personalità giuridica, sarebbero da ritenersi non riconosciute (ex art. 36 c.c.)⁸⁵³.

Diversamente, un'opposta e maggioritaria soluzione, puntando sul momento funzionale, attribuisce ai fondi una qualificazione pubblicistica (teoria c.d. funzionalista)⁸⁵⁴. Tale orientamento riconosce la natura ibrida

⁸⁵¹ Così V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 557-558; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 575 ss.

⁸⁵² In tal senso S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 572 ss.

⁸⁵³ V. G. R. Simoncini, *Il Fondo di solidarietà per le imprese del credito*, cit., 796 ss.

⁸⁵⁴ Così v. G. Leone, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., 289 e 291; S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 236 ss.; A. Occhino, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., 520 ss.; nel sistema della l. n. 92/2012 cfr. A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 497-498; G. Sigillò Massara, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 90; D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *LG*, 2012, 1011; ID., *Gli ammortizzatori sociali*, cit., 166 ss.; V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi*

e mutevole dei fondi, i quali, a partire da una genesi privatistica, subiscono poi una successiva attrazione nell'ambito del diritto pubblico in ragione del loro concreto operare. In particolare, la natura pubblicistica dei fondi deriverebbe dalle finalità da essi perseguite che, nel garantire la tutela del reddito dei lavoratori dipendenti, risultano sovrapponibili a quelle della CIG e delle prestazioni di accompagnamento alla pensione di vecchiaia o anticipata⁸⁵⁵, ma anche dalla prescrittività delle disposizioni in materia di costituzione e contribuzione dei fondi⁸⁵⁶ e dal loro incardinamento presso l'Inps. Più in generale, l'allontanamento dai connotati privatistici propri della bilateralità è rimarcato nella disciplina dei fondi dai vincoli derivanti dall'intreccio creato dal legislatore tra fonti pubbliche e private⁸⁵⁷ che, di fatto, finisce per privare le parti sociali di gran parte delle funzioni decisionali⁸⁵⁸, contenute e indirizzate dalle prescrizioni di legge sin dal

bilaterali di solidarietà, cit., 557 ss.; G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 9 ss.; A. Di Stasi, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *RDSS*, 2013, 3, 574 ss.; M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 648 ss.; ancor prima, con riferimento ai fondi ex l. n. 662/1996, v. G. Sigillò Massara, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *IP*, 2008, 1, 35 ss.; A. Pandolfo, I. Marimpietri, *Ammortizzatori sociali fai da te: il caso del settore del credito*, in *PAPP*, 2001, 1, 111 e 121; F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *GDLRI*, 1998, 254. .

⁸⁵⁵ V. F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., 525-526; adesivamente S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 243; S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, cit., 71; G. Leone, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., 303; V. Bavaro, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., 562;

⁸⁵⁶ V. in tal senso v. D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., 888 ss.; A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 497-498; G. R. Simoncini, *Il Fondo di solidarietà per le imprese del credito*, cit., 793.

⁸⁵⁷ In proposito M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro* cit., 253 fa riferimento a un istituto in cui privato e pubblico si intrecciano strettamente, peraltro con connotazioni prevalentemente di stampo privatistico quanto agli oneri finanziari (la "provvista" ha origine integralmente privata), e prevalentemente di stampo pubblicistico sul piano regolativo; G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 9 ss., secondo cui «i fondi di solidarietà nascono come libera espressione della volontà delle parti sociali, e tuttavia subiscono una progressiva trasfigurazione genetica acquistando una sempre più accentuata connotazione vincolistica. Infatti, a differenza di quanto avviene con riferimento agli Enti bilaterali, dove anche dopo la costituzione degli stessi l'adesione delle parti rimane facoltativa, dall'atto volontario con cui l'autonomia collettiva istituisce un fondo di settore derivano conseguenze automaticamente vincolanti per gli operatori di settore, specie per quanto concerne l'obbligo di effettuare versamenti contributivi»; analogamente v. G. Sigillò Massara, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva*, cit., 54

⁸⁵⁸ V. L. Bellardi, *Contrattazione territoriali ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, 17 ss.; G. Leone, *I fondi di solidarietà bilaterali nella*

momento della costituzione, ma anche nella composizione, nelle funzioni e nella gestione del comitato amministratore, così pure come nelle forme di finanziamento, sottoposte al controllo degli organi pubblici⁸⁵⁹.

A favore di questa ricostruzione va, inoltre, ricordato che i fondi non hanno personalità giuridica e sono gestioni autonome dell'Inps⁸⁶⁰, quindi, pur avendo una certa autonomia gestionale, non sono soggetti giuridici distinti dall'ente previdenziale, neanche sul piano processuale⁸⁶¹, né possono essere accomunati ai patrimoni autonomi perché, pur traendo origine dall'autonomia privata, essi sono soggetti alle regole di controllo e gestione proprie dei regimi della contabilità pubblica (che impongono l'obbligo di predisporre bilanci previsionali e consuntivi)⁸⁶².

Da ultimo, un argomento rilevante per definire la questione qualificatoria può essere tratto dall'orientamento espresso dalla giurisprudenza e dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione con riferimento ai fondi paritetici per la formazione continua, che, peraltro, per espressa previsione dell'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, possono confluire nei fondi di solidarietà bilaterali ove istituiti (ex art. 118, l. n. 388/2000) dalle parti firmatarie degli accordi e contratti collettivi costitutivi dei fondi stessi.

Con riguardo a tali fondi interprofessionali il Consiglio di Stato (invero, all'esito di oscillazioni interpretative⁸⁶³), nonché l'Autorità

terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico, cit., 271 ss.; L. Surdi, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., 100 ss.; S. Renga, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, cit.

⁸⁵⁹ Sottolinea questo aspetto S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 238, secondo cui elementi rilevanti sarebbero costituiti dalla rigida regolazione dei fondi da parte della decretazione ministeriale che, a dispetto della natura contrattuale dell'iniziativa costitutiva, incide su plurimi aspetti, tra cui anche la determinazione delle aliquote contributive, la modificazione di queste ultime e delle prestazioni connesse (su proposta del Comitato amministratore), la fissazione degli oneri di amministrazione di ciascun Fondo ad opera del regolamento di contabilità dell'Inps, il potere del direttore dell'Inps di sospendere le decisioni adottate dal Comitato amministratore ove le ritenga viziate da illegittimità; analogamente M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 648 ss.

⁸⁶⁰ Per i fondi di solidarietà bilaterale ciò è espressamente statuito dall'art. 26, c. 5; per il Fondo residuale (oggi FIS) invece v. circ. Inps n. 100 del 2 settembre 2014 che parla di autonoma gestione finanziaria e patrimoniale.

⁸⁶¹ Così R. Bortone, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, cit., 596 e 599.

⁸⁶² V. M. Di Rienzo, *Obblighi di gestione e contabili dei fondi di solidarietà*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, op. cit., 611 e 616.

⁸⁶³ V. Cons. St., parere, 30 giugno 2004, n. 2957 che si era orientato per la qualificazione pubblicistica; successivamente Cons. St., parere definitivo, n. 1095/2011 con nota di M. Faioli, *I fondi paritetici per la formazione continua. Bilateralità «di scopo», contribuzione, natura privatistica*, in *MGL*, 2012, 395 ss., aveva poi avanzato la qualificazione privatistica; ancora Cons. St., parere, n. 386/2012, aveva posto in dubbio che dalla natura alle risorse destinate al finanziamento dei Fondi quali prestazione patrimoniale imposta, fosse possibile

Nazionale Anti Corruzione⁸⁶⁴ hanno accolto una qualificazione in termini pubblicistici. In tali ipotesi, l'elemento dirimente è stato il dato funzionale, ritenuto essenziale per escludere la natura privata. Altrettanto potrebbe perciò dirsi anche per i fondi di solidarietà bilaterali in ragione della funzione sostitutiva che essi sono chiamati a svolgere rispetto agli strumenti di diritto pubblico.

In conclusione, considerando che il d.lgs. n. 148 demanda ai fondi il compito di perseguire finalità equivalenti a quelle della previdenza obbligatoria, e che quindi affida, seppur *latu sensu*, alla contrattazione collettiva una porzione della tutela previdenziale, diventa cruciale interrogarsi sulla collocazione sistematica dei fondi medesimi rispetto al sistema di sicurezza sociale delineato dall'art. 38 Cost.

A tal fine, la circostanza che i fondi, pur rimanendo ad istituzione contrattuale, abbiano visto progressivamente accrescere le proprie funzioni con la l. n. 92/2012 e il d.lgs. n. 148/2015 sino a ricomprendervi anche quella di tutela sociale, non può che portare a ricondurli entro l'art. 38, c. 2, Cost., quali strumenti di «una sorta di sistema parallelo di previdenza contrattuale»⁸⁶⁵ che svolge la medesima funzione degli istituti pubblici, ma nell'area in cui l'intervento di questi ultimi è assente⁸⁶⁶. In tal senso le prestazioni erogate dai fondi, quali ammortizzatori "privati", si aggiungono agli ammortizzatori sociali pubblici come «un ulteriore livello di solidarietà da gestire attraverso i classici meccanismi della bilateralità»⁸⁶⁷.

I fondi bilaterali di solidarietà, infatti, incarnano forse più di ogni altro istituto la tendenza legislativa ad attrarre e utilizzare risorse private nel sistema di previdenza sociale⁸⁶⁸ dando luogo ad una sorta di ibridazione

inferirne la natura pubblicistica degli enti e qualificare i contributi stessi a carico delle finanze pubbliche; infine Cons. St. 15 settembre 2015, n. 4304, ha concluso per la valenza pubblicistica dei Fondi a partire dalla natura pubblica delle correlate risorse, finalizzate all'esercizio di funzioni pubbliche di interesse generale.

⁸⁶⁴ Nota Agenzia Nazionale Anti Corruzione 25 gennaio 2016, che evidenziava come la veste giuridica formalmente privatistica dei Fondi non possa ritenersi sufficiente ad escluderne una qualificazione come organismi di diritto pubblico, tenuti al rispetto delle procedure di aggiudicazione imposte dal diritto comunitario e nazionale in materia di appalti pubblici, in presenza di una disciplina normativa che presenta molteplici elementi di pubblicizzazione, su cui spicca la qualificazione pubblicistica dei contributi che afferiscono ai fondi, riconducibili alle prestazioni imposte di cui all'art. 23 Cost.; su cui cfr. M. Faioli, *Pubblici poteri e responsabilità nel sistema dei fondi paritetici per la formazione continua*, in *RDSS*, 2016, 493 ss.

⁸⁶⁵ Così A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 476.

⁸⁶⁶ Cfr. S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 245.

⁸⁶⁷ Così G. Zampini, *Enti Bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, cit., 1 ss.

⁸⁶⁸ Cfr. quasi testualmente G. Sigillò Massara, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, cit.,

dei due livelli di *welfare* pubblico e privato, in cui le forme proprie del c.d. *welfare* secondo (privato) vengono attratte entro schemi regolativi e procedurali tipici del c.d. *welfare* primo (pubblico) per mezzo di interventi dell'autorità legislativa e amministrativa nel momento costitutivo e in quello di verifica dell'azione e dei risultati⁸⁶⁹. La libertà delle organizzazioni sindacali di apprestare un sistema di previdenza viene così limitata dall'elevato livello di ingerenza eteronoma sui fondi e ne determina l'attrazione nel perimetro della previdenza pubblica.

Stanti, quindi, la funzione (pubblica) esercitata e il carattere obbligatorio dei fondi, se ne deve respingere la riconducibilità alle previsioni del c. 5 dell'art. 38 Cost. in quanto difetta l'elemento della "eventualità" e quindi della "libertà" d'iniziativa ivi prevista. Del pari, anche l'esclusività della tutela sociale offerta dai fondi bilaterali nel loro ambito di applicazione soggettivo, in contrapposizione alla complementarietà delle prestazioni proprie del sistema del c.d. «*doppio pilastro*»⁸⁷⁰, ne evidenzia lo scostamento rispetto al modello del c.d. *welfare mix*, in cui lo stretto collegamento funzionale tra strutture pubbliche e private per la realizzazione degli obiettivi di protezione sociale previsti dalla Costituzione gioca su un piano di interazione e non di sostituzione⁸⁷¹.

Fatte queste premesse è d'obbligo anche interrogarsi sulla legittimità dell'autolimitazione della previdenza pubblica, per motivi di contenimento della spesa, a favore dell'autonomia privata (in questo caso collettiva) delegata al soddisfacimento di bisogni socialmente rilevanti e costituzionalmente tutelati, come quelli derivanti dallo stato di disoccupazione.

Invero, la questione non può essere risolta in termini meramente assiologici, intendendo cioè la tutela di base dei bisogni socialmente rilevanti come prerogativa esclusivamente pubblica e confinando l'intervento privato alla mera tutela integrativa, sì da scongiurare

608; analogamente S. Renga, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, 2013; L. Venditti, *Gli ammortizzatori «privati»*, cit., 255; S. Laforgia, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, cit., 578; M. Squeglia, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 628.

⁸⁶⁹ Così S. Giubboni, P. Sandulli, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, cit., 83.

⁸⁷⁰ Sul sistema previdenziale fondato sul c.d. doppio pilastro, in cui la previdenza privata agisce in funzione meramente integrativa di quella pubblica cfr., in ambito non giuridico, I. Regalia, S. Gasparri, *Social partners' involvement in unemployment benefit regimes in Europe*, in www.eurofound.europa.eu, 2012; T. Wilthagen, *Flexicurity Practices in the EU – Which Way is Up?*, in www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/reflect/, 2012.

⁸⁷¹ Cfr. M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 260; S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit. 243-244.

settorializzazioni e corporativizzazioni delle tutele⁸⁷². Benché, infatti, un simile ragionamento sia ineccepibile sul piano teorico, nei fatti non si può nascondere che l'esistenza e la misura dei diritti previdenziali appaiono oggi più che in passato condizionate dalle esigenze di contenimento delle dinamiche di spesa⁸⁷³ e che l'ibridazione tra pubblico e privato sembra destinata a diventare regola, piuttosto che eccezione, dell'attuale modello organizzativo di sicurezza sociale necessario per far fronte alla crisi del *welfare state*⁸⁷⁴.

In tale scenario, se non è realistico escludere aprioristicamente l'intervento (del finanziamento) privato, è semmai sul livello di adeguatezza della prestazione da questo erogate che non possono essere ammessi arretramenti. In altre parole, anche allorquando lo Stato non riesca o non voglia più soddisfare alcuni bisogni socialmente rilevanti mediante i sistemi di previdenza pubblica e li assegni alla gestione privata, resta l'esigenza di garantire l'effettività della tutela evitando una *precarizzazione* dei diritti soggettivi previdenziali⁸⁷⁵.

8. Meccanismi di condizionalità e politiche attive del lavoro per i percettori di integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro

Il *Jobs Act*, quale riforma del mercato del lavoro, coinvolge ad un tempo le politiche passive e quelle attive del lavoro, rivisitate ciascuna nella sua disciplina, ma anche nei meccanismi di raccordo reciproci, resi sempre più stretti per mezzo della condizionalità.

⁸⁷² S. Renga, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., 246.

⁸⁷³ Sul tema v. *amplius* M. D'Onghia, *Diritto previdenziale e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. 66 ss.

⁸⁷⁴ Cfr. G. Sigillò Massara, *Verso il welfare mix, tra fondi di solidarietà e previdenza complementare*, cit., 619 ss., il quale sottolinea anche come «nel momento in cui la globalizzazione pone nuove sfide ai modelli di protezione sociale ... appare necessaria la ricerca di un differente equilibrio tra la tutela del lavoro e della persona e le esigenze dell'economia, destinate a condizionare prepotentemente gli assetti delle tutele anche in funzione del binomio «sostenibilità del debito-principio del pareggio di bilancio» che potrebbe aprire una strada per l'ingresso, nel nostro ordinamento, di regole elaborate in un contesto ispirato ad un quadro assiologico distante dal quello espresso dai padri costituenti, con riguardo sia alle dinamiche generali dei rapporti tra politica e mercato, sia, in particolare, in merito al rango dei diritti sociali»; su tale prospettiva cfr. B. Caruso, G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015; S. Giubboni, *Il diritto del lavoro nella crisi europea. A proposito di un recente volume*, in *W.P.C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.INT – 126/2016.

⁸⁷⁵ Sul tema della precarizzazione dei diritti previdenziali cfr. le considerazioni di R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2014, 164; M. Persiani, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *DLRI*, 2013, p. 641.

Uno dei punti nodali della riforma degli ammortizzatori sociali è consistito proprio nel rafforzare il nesso condizionale tra erogazione dei sussidi economici e comportamenti attivi dei percettori nell'ottica di delineare un sistema di protezione che, oltre alla più classica funzione di sostegno al reddito dei disoccupati, persegua anche l'obiettivo di un loro rapido reinserimento nel mercato del lavoro⁸⁷⁶.

Nell'implementazione di tale sistema si è assistito ad una "anticipazione" della condizionalità, dalla fase della disoccupazione totale involontaria a quella precedente della impossibilità/difficoltà del datore di garantire la retribuzione in costanza di rapporto⁸⁷⁷. Le politiche attive sono state cioè rivolte anche ai fruitori degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto cui sono estese, con coerenza⁸⁷⁸, forme di condizionalità

⁸⁷⁶ Sul tema della condizionalità come declinata nel *Jobs Act* cfr. M. D'Onghia, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, op. cit., 384 ss.; Olivieri, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, 2017, 153 ss.; ID., *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 185 ss.; ID., *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, op. cit., 667; nella dottrina più risalente c. N. Paci, *La condizionalità*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, op. cit., 582 ss.; G. Canavesi, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in M. Persiani, S. Liebman (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, Torino, 2013, 702 ss.; L. Corazza, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, cit., 492 ss.; Sartori, 2013, 505 ss.; S. Spattini, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, cit., 373 ss.; M. Ricci, *Servizi per l'impiego: analisi e prospettive alla luce della l. n. 92/2012*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, op. cit., 623 ss.; P. Pascucci, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, cit., 453 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*, cit., 563 ss.; V. Filì, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, cit., 192 ss.; M. Cinelli, *Il rapporto previdenziale*, Bologna, 2014, 120 ss.; D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 39 ss.; *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., 606 ss.; per posizioni di critica cfr. E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *DLRI*, 2012, 136, § 13; M. Barbieri, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *RGL*, 2011, 2, I, 396 ss.

⁸⁷⁷ Così A. Occhino, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., 505.

⁸⁷⁸ In tal senso v. M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 934, che parla della condizionalità e delle politiche attive del lavoro come di una «scommessa vecchia, ripetuta e molto difficile»; ancor prima v. F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., 606 ss. che segnalava come, per la realizzazione di un compiuto sistema di condizionalità, oltre alla

analoghe a quelle previste per i beneficiari dei trattamenti di disoccupazione⁸⁷⁹.

In tal modo trova realizzazione l'idea, già espressa tempo addietro dalla dottrina più attenta, che il richiamo alla involontarietà della disoccupazione contenuto nell'art. 38 Cost. prescrive una tutela non solo economica, ma anche dinamica: «*garanzia nell'immediato di "mezzi adeguati alle esigenze di vita", ma anche garanzia proiettata al futuro che il lavoro sia trovato al più presto, per evitare che manchino i mezzi di sussistenza ma anche per evitare che manchi la partecipazione alla società, possibile solo attraverso il lavoro (art. 4 Cost.)*»⁸⁸⁰.

Nel d.lgs. n. 148/2015 il raccordo sinergico tra politiche attive e strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto trova compimento nell'art. 8, ove si prevede che i lavoratori beneficiari di integrazioni salariali (CIG ma anche quelle erogate dai fondi bilaterali di solidarietà⁸⁸¹), per i quali è programmata una sospensione o riduzione superiore al 50% dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di 12 mesi⁸⁸², sono soggetti alle disposizioni di cui all'art. 22, d.lgs. n. 150/2015.

sburocratizzazione dei Servizi per l'impiego, occorre eliminare la bipartizione tra una condizionalità collegata alla mobilità e alla CIGS e quella collegata al trattamento di disoccupazione.

⁸⁷⁹ Sul punto giova osservare che mentre alcuni Autori ritengono che siano state estese alle integrazioni salariali le stesse «condizionalità» già previste per la NASpI, v. M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 934, altri affermano che attualmente coesistono due modelli di condizionalità in cui le politiche attive sono distinte a seconda dei diversi trattamenti di sostegno al reddito, laddove, invece, in precedenza si rinvenivano regole comuni che prescindevano dal diverso sistema di tutela previdenziale, così P. Pascucci, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, cit., 463; A. Olivieri, *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, op. cit., 335.

⁸⁸⁰ M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit.

⁸⁸¹ Sull'applicabilità dei meccanismi di condizionalità anche ai beneficiari di integrazione salariali di origine privata, derivante anche dalla collocazione dell'art. 8 tra le "disposizioni generali" di cui al Capo I, Titolo I, d.lgs. n. 148/2015 v. A. Occhino, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., 505; conferma di tale interpretazione arriva esplicitamente dall'art. 22, c. 1, d.lgs. n. 150/2015.

⁸⁸² Invero già l'art. 4, c. 33, l. n. 92/2012, aveva aggiunto all'art. 3, d.lgs. n. 181/2000 il c. 1-ter, così ricomprendendo tra i destinatari delle misure di politica attiva anche i beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, che comportino la sospensione dell'attività lavorativa per un periodo superiore a 6 mesi; rispetto a tale previsione l'art. 8, d.lgs. n. 148/2015 amplia il novero dei soggetti destinatari delle misure proattive, includendovi non solo quelli il cui rapporto di lavoro sia sospeso, ma anche solo ridotto; in proposito cfr. A. Olivieri, *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, cit., 334-335.

Invero, l'art. 8 cit. si limita a rinviare proprio a quest'ultima disposizione (art. 22, d.lgs. n. 150/2015) per tutta la normativa di dettaglio in tema di condizionalità, sicché è ad essa e alle altre connesse norme del d.lgs. n. 150/2015 che occorre far riferimento per analizzare gli obblighi gravanti sul lavoratore percettore di integrazione salariale.

La disciplina dettata da quest'ultima disposizione, unitamente a quella rinvenibile in altre disposizioni del d.lgs. n. 150/2015, prevede in capo ai soggetti individuati dall'art. 8, c. 1, l'obbligo di stipulare un patto di servizio personalizzato (d'ora in poi PSP), rendendosi disponibili alle misure di politiche attive del lavoro loro offerte (art. 20, c. 3), nonché alle attività socialmente utili (art. 26, cc. 1-4).

Per i soggetti destinatari di integrazione salariale per i quali lo stato di disoccupazione non costituisce un requisito, il legislatore ha tuttavia «*disegnato una condizionalità debole*»⁸⁸³, cioè connotata da obblighi di minor portata. Ciò risulta, innanzi tutto, dal più ridotto contenuto obbligatorio del PSP, che per i percettori di integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro esclude sia «*la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la tempistica degli stessi*»⁸⁸⁴, sia «*le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività*»⁸⁸⁵. È evidente che tali esclusioni si pongono in linea con il contesto in cui la norma (art. 22) si iscrive, che postula il mantenimento in vita dei rapporti di lavoro, nonché con la sua esplicita finalità di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa⁸⁸⁶.

Sempre in quest'ottica, è la componente formativa ad essere privilegiata rispetto a quella del reimpiego, anche se la stessa viene orientata ad un duplice fine: mantenere o sviluppare le competenze dei prestatori in vista della ripresa dell'attività, ma anche, nel caso di un'eventuale estinzione del rapporto, favorirne la ricollocazione sul mercato. Ciò emerge, da un lato, dalla previsione che consente la stipula del PSP, una volta sentito il datore di lavoro ed in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio, nonché con l'eventuale concorso dei fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'art. 118. l. n. 388/2000 e, dall'altro, dalla disapplicazione dell'obbligo di accettare congrue offerte di lavoro, giacché sarebbe «*fuor d'opera*» imporre al lavoratore un obbligo che reciderebbe definitivamente il legame con l'azienda⁸⁸⁷.

In vista, invece, di consentire il reimpiego nelle ipotesi di cessazione definitiva del rapporto, i lavoratori sospesi o ad orario ridotto possono essere chiamati a partecipare a iniziative e laboratori per il rafforzamento

⁸⁸³ V. A. Olivieri, *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, cit., 335.

⁸⁸⁴ V. art. 20, c. 2, lett. c), d.lgs. n. 150/2015.

⁸⁸⁵ V. art. 20, c. 2, lett. e), d.lgs. n. 150/2015.

⁸⁸⁶ V. art. 22, c. 2, d.lgs. n. 150/2015.

⁸⁸⁷ Cfr. A. Di Stasi, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, cit., 91.

delle competenze nella ricerca attiva di lavoro ovvero a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o politica attiva e attivazione⁸⁸⁸. Inoltre, per i medesimi lavoratori è prevista la possibilità di essere avviati alle attività socialmente utili di cui all'art. 26, c. 1. Quest'ultima previsione rafforza la condizionalità in quanto funzionale a scoraggiare fenomeni di c.d. *moral hazard* e di lavoro irregolare contribuendo a mantenere un contatto tra lavoratori e società civile nel rispetto degli artt. 1-4 Cost.⁸⁸⁹

Per dotare di effettività il sistema di attivazione così descritto, il legislatore ha previsto un articolato apparato sanzionatorio, di tipo graduale. Eventuali comportamenti non conformi alle disposizioni normative determinano azioni specifiche, operanti in assenza di giustificati motivi, nelle ipotesi di mancata presentazione alle convocazioni dei centri per l'impiego⁸⁹⁰ e di mancata partecipazione alle iniziative di orientamento, di politica attiva e di attività socialmente utili⁸⁹¹.

Va tuttavia osservato che il livello di effettività dei meccanismi di condizionalità per i percettori di integrazioni salariali è destinato a scontare la mancata inclusione tra le disposizioni qualificate come livelli essenziali delle prestazioni (ex art. 28) dell'art. 22, d.lgs. n. 150/2015. La ricomprensione delle prestazioni in quelle che rappresentano, secondo il legislatore, livelli essenziali determina infatti un obbligo specifico in capo ai servizi per l'impiego, pubblici o privati autorizzati, di fornire agli utenti le misure di politica attiva per il lavoro previste dalla legge. L'esclusione, viceversa, comporta che a carico dei medesimi servizi non gravi un obbligo qualitativamente e quantitativamente qualificato di fornire ai percettori misure di politica attiva⁸⁹².

Su tale insieme di misure è intervenuta, di recente, la l. n. 205/2017, il cui art. 1, c. 136, ha introdotto l'art. 24-*bis* al d.lgs. n. 148/2015⁸⁹³. Tale norma, a far data dal 1° gennaio 2018, ha previsto un forma ulteriore di agevolazione per il reimpiego dei lavoratori in CIGS, estendendo loro il c.d. assegno di ricollocazione (d'ora in poi AIR).

In particolare, al fine di limitare il ricorso al licenziamento all'esito dell'intervento CIGS, nei casi di riorganizzazione ovvero di crisi

⁸⁸⁸ V. il combinato disposto degli artt. 22, c. 2 e 20, c. 3, lett. a) e b), d.lgs. n. 150/2015.

⁸⁸⁹ Così v. D. Garofalo, *Le politiche attive del lavoro nel Jobs Act*, cit., 78 ss.; adesivamente A. Olivieri, *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, cit., 336.

⁸⁹⁰ V. art. 22, c. 3, lett. a), d.lgs. n. 150/2015.

⁸⁹¹ V. art. 22, c. 3, lett. b), d.lgs. n. 150/2015.

⁸⁹² V. D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 116 che, tuttavia, ipotizza il superamento di tale lettura e quindi la ricomprensione tra i livelli essenziali delle prestazioni anche dell'art. 22, a partire dall'art. 20 sul PSP, che è previsto indifferentemente per i percettori di CIG (art. 22) o di trattamenti di disoccupazione (art. 21).

⁸⁹³ V. circ. congiunta ANPAL e Min. lav. n. 11 del 7 giugno 2018.

aziendale⁸⁹⁴ per i quali non sia espressamente previsto il completo recupero occupazionale, la procedura di consultazione ex art. 24, d.lgs. n. 148/2015, può concludersi con un accordo che preveda un piano di ricollocazione, con l'indicazione degli ambiti aziendali e dei profili professionali a rischio di esubero⁸⁹⁵. Tale piano rientra, pertanto, fra le misure previste per le eventuali eccedenze di personale di cui all'art. 24, c. 3⁸⁹⁶.

Entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, i lavoratori interessati possono richiedere all'ANPAL l'attribuzione anticipata dell'AIR di cui all'art. 23, d.lgs. n. 150/2015, spendibile in costanza di trattamento straordinario di integrazione salariale al fine di ottenere un servizio intensivo di assistenza nella ricerca di un altro lavoro⁸⁹⁷.

Tale nuova disposizione riconosce quindi l'attribuzione anticipata dell'AIR in favore dei lavoratori che, rientranti in ambiti aziendali o profili professionali a rischio di esubero, ne facciano espressa richiesta all'ANPAL, con la conseguenza che essi, una volta cessato il rapporto di lavoro, non potranno fruire dell'analoga misura di cui all'art. 23, d.lgs. n. 150/2015 al maturare dei requisiti previsti⁸⁹⁸.

Il numero delle richieste di AIR non può in ogni caso eccedere i limiti di contingente previsti, per ciascun ambito o profilo, dal programma di riorganizzazione ovvero di crisi aziendale presentato ai sensi dell'art. 21, cc. 2 e 3, d.lgs. n. 148/2015⁸⁹⁹. Ciò significa che la previsione dell'accordo di ricollocazione integra le misure per affrontare le eccedenze di personale ma non può snaturare le finalità degli interventi CIGS per riorganizzazione o per crisi aziendali, intesi fondamentalmente a salvaguardare l'occupazione.

L'art. 24-bis, c. 2, prevede ancora che, in deroga all'art. 23, c. 4, d.lgs. n. 150/2015, l'AIR possa essere speso in costanza di trattamento straordinario di integrazione salariale e che la durata del connesso servizio di assistenza alla ricerca del lavoro possa corrispondere a quella della CIGS, ma che non possa comunque essere inferiore a 6 mesi, prorogabile di ulteriori 12 mesi nel caso l'intero ammontare dell'assegno non sia stato utilizzato entro il termine della CIGS stessa⁹⁰⁰.

L'importo dell'AIR è variabile a seconda dell'impiegabilità del soggetto che lo richiede e può essere speso presso i Centri per l'impiego o i soggetti

⁸⁹⁴ Resta escluso il ricorso all'accordo di ricollocazione nel caso in cui l'intervento straordinario di integrazione salariale sia determinato da CdS.

⁸⁹⁵ V. art. 24-bis, c. 1, prima parte, d.lgs. n. 148/2015.

⁸⁹⁶ Così cfr. M.R. Gheido, A. Casotti, *Il contratto di ricollocazione*, in *DPL*, 2018, 7, 413 ss.

⁸⁹⁷ V. art. 24-bis, c. 1, seconda parte, d.lgs. n. 148/2015.

⁸⁹⁸ V. circ. congiunta ANPAL e Min. lav. n. 11 del 7 giugno 2018.

⁸⁹⁹ V. art. 24-bis, c. 1, terza parte, d.lgs. n. 148/2015.

⁹⁰⁰ Per quanto attiene alle modalità operative vanno richiamate le stesse già definite dall'ANPAL con delibera n. 14 del 10 aprile 2018 e successive modifiche e integrazioni, salvo alcune peculiarità previste dalla circ. congiunta ANPAL e Min. lav. n. 11 del 7 giugno 2018.

accreditati per le politiche attive del lavoro. Questi ultimi, ove stabilito dall'accordo, possono partecipare alle attività di mantenimento e sviluppo delle competenze, da realizzare con l'eventuale concorso dei fondi interprofessionali per la formazione continua⁹⁰¹.

Stante la permanenza del rapporto di lavoro, i lavoratori cui è attribuito questo tipo di AIR, non sono obbligati ad accettare un'offerta di lavoro congrua, al pari di quanto previsto più in generale dall'art. 22, c. 4, d.lgs. n. 150/2015, sicché le eventuali offerte di lavoro potranno essere liberamente rifiutate, senza che ciò comporti conseguenze in relazione all'integrazione salariale percepita⁹⁰².

Tuttavia, data la finalità dell'accordo di ricollocazione, che è anche di facilitare l'esodo dall'impresa dei lavoratori in CIGS, se questi, nel periodo in cui usufruiscono del servizio di assistenza intensiva, accettano un'offerta di un contratto di lavoro con altro datore la cui impresa non presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa del datore in essere, usufruiscono di un duplice beneficio⁹⁰³. Innanzi tutto, le somme percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro sono escluse dal reddito imponibile ai fini Irpef, entro il limite massimo di 9 mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR⁹⁰⁴; in secondo luogo, ai lavoratori è corrisposto, da parte dell'Inps, un contributo mensile pari al 50% del trattamento straordinario di integrazione salariale che gli sarebbe altrimenti spettato⁹⁰⁵.

Alcuni benefici sono, poi, previsti per il datore di lavoro che assume i lavoratori nel periodo in cui fruiscono dell'AIR. In loro favore è riconosciuto l'esonero dal versamento del 50% dei contributi previdenziali, nel limite massimo di importo di € 4.030 su base annua per una durata variabile a seconda del tipo di impiego: 18 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato e 12 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo determinato. Se poi nel corso del suo svolgimento, il predetto contratto viene trasformato in contratto a tempo indeterminato, il beneficio contributivo spetta per ulteriori 6 mesi, con una evidente similitudine con l'abrogato beneficio ex art. 8, c. 2-4, l. n. 223/1991.

⁹⁰¹ V. art. 24-*bis*, c. 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁹⁰² Anche in questa ipotesi vi è un'espressa deroga all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015.

⁹⁰³ V. art. 24-*bis*, c.c. 4 e 5, d.lgs. n. 148/2015.

⁹⁰⁴ Evidente è la *eadem ratio* di questa misura con quella dell'offerta conciliativa ex art. 6, d.lgs. n. 23/2015.

⁹⁰⁵ V. circ. congiunta ANPAL e Min. lav. n. 11 del 7 giugno 2018, che con riferimento a tale ultimo beneficio, chiarisce che l'importo spettante al lavoratore andrà calcolato applicando al periodo residuo previsto dal programma di riorganizzazione o crisi aziendale, la percentuale di ore integrate mediamente osservata nel periodo di fruizione.

9. Una costante del sistema: la CIG in deroga

Il legislatore del 2015 ha optato per una precisa “architettura” degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, strutturati esclusivamente su due pilastri: quello della CIG e quello dei fondi bilaterali di solidarietà⁹⁰⁶, come si evince dalla suddivisione in tre titoli dello stesso d.lgs. n. 148, rispettivamente dedicati ai «*trattamenti di integrazione salariale*», ai «*fondi di solidarietà*», e alle «*disposizioni transitorie e finali*», ma anche dalla previsione — invero già disposta dalla legge Fornero⁹⁰⁷ e nel 2015 riproposta — di eliminazione della CIG in deroga.

In altri termini, venuta meno la CIG in deroga, l’attuale sistema di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto si deve reggere “su due sole gambe”, la CIG e i Fondi di solidarietà, quali modelli operanti in funzione complementare l’uno dell’altro, nel loro agire simultaneo e combinato, ciascuno nel proprio ambito di competenza, per il perseguimento dell’obiettivo dell’universalizzazione delle tutele. Questa riorganizzazione delle tutele ha anche lo scopo di sollevare la fiscalità generale dall’ingente costo degli ammortizzatori in deroga, da essa finanziati in via esclusiva, facendo leva anche sulla responsabilità dei datori, mediante i fondi bilaterali e la rimodulazione della contribuzione, e dei lavoratori, per mezzo della condizionalità⁹⁰⁸.

Alla luce della rinnovata configurazione delle tutele, dovrebbe risultare più vicina la fine della «*minaccia più grande alla uniformizzazione o razionalizzazione che dir si voglia delle tutele perseguite dalla riforma degli ammortizzatori sociali*»⁹⁰⁹ e cioè il sistema degli ammortizzatori in deroga. Eliminare i trattamenti “infiniti”, prorogabili senza limiti fino alla pensione con continue proroghe, nel tentativo di contenere eccessi ed abusi, ma anche di rendere normali alcune delle prestazioni straordinarie e in deroga, dovrebbe consentire così un «*rientro nella legalità, vietando in modo semplice quanto drastico non solo le “deviazioni” di puro fatto, ma anche le deroghe*»⁹¹⁰.

Tuttavia togliere è sempre difficile e anche se il rientro nella normalità appariva doveroso, dati i disagi individuali e sociali prodotti dai trattamenti senza limiti nel loro continuo alimentare le aree di disponibilità del lavoro nero, sarebbe stato, all’opposto, illogico eliminare con un colpo solo i trattamenti più cospicui, sacrificando dall’oggi al

⁹⁰⁶ V. art. 46, c. 1, lett. q), d.lgs. n. 148/2015 che ha abrogato i cc. 1, da 4 a 19-ter, da 22 a 45, dell’art. 3, l. n. 92/2012.

⁹⁰⁷ V. art. 2, cc. 64-67, l. n. 92/2012; in argomento v. msg. Inps n. 354 del 16 gennaio 2015; D.I. n. 86972 del 9 gennaio 2015; msg. Inps n. 3244 del 12 maggio 2015; msg. Inps n. 4820 del 16 luglio 2015; msg. Inps n. 5313 del 13 agosto 2015; msg. Inps n. 54 dell’11 gennaio 2016.

⁹⁰⁸ Cfr. V. Lamonaca, *L’indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, op. cit., 130.

⁹⁰⁹ Così S. Renga, *Vecchi ammortizzatori sociali a prova di riforma*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, op. cit., 555.

⁹¹⁰ Così M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 924.

domani le ragioni di chi vi aveva fatto legittimamente affidamento sino a quel momento⁹¹¹.

Per realizzare quindi una progressione tale da consentire al Paese di non subire contraccolpi pericolosi durante la fase di ripresa dalla crisi economica già annunciata nel 2015⁹¹² l'eliminazione degli strumenti in deroga è stata affidata ad un meccanismo di gradualità.

La legge Fornero aveva infatti mantenuto in vita, solo al ricorrere di particolari condizioni, fino al 2016 la CIG e la mobilità in deroga, proprio per garantire la progressiva transizione verso l'abbandono degli ammortizzatori sociali in deroga⁹¹³.

Tuttavia, già a ridosso della riforma del 2012 il proliferare di interventi in controtendenza rispetto alle linea tracciata dalla stessa, ha chiaramente messo in evidenza come tale strumento si sarebbe rivelato ben più "duro a morire" di quanto si fosse auspicato⁹¹⁴.

La legge di stabilità per il 2013⁹¹⁵ prima, il d.l. n. 54/2013, conv. in l. n. 85/2013⁹¹⁶ poi, hanno disposto la proroga e il rifinanziamento delle misure di sostegno del reddito in deroga, invero spinte anche dall'esigenza di garantire la coesione sociale nel perdurare della crisi occupazionale⁹¹⁷.

Data la rinnovata vitalità di tali strumenti, il *Jobs Act* è tornato sul tema nel tentativo, ancora una volta, di porre fine alla loro reiterazione. Si è trattato, di fatto, proprio e solo di un tentativo, come dimostrano le numerose ipotesi di deroghe e proroghe alle norme dettate dal d.lgs. n. 148/2015 di cui si è già dato conto nel corso della trattazione dei singoli aspetti della disciplina posta da detto decreto delegato.

Riassumendo in breve, le principali misure di sostegno al reddito in deroga residuavano già nel testo del decreto di riforma del 2015, mentre i successivi interventi hanno sostanzialmente provveduto a rifinanziarle⁹¹⁸.

Una prima ipotesi rappresenta una sorta di "strascico" della CIGS per crisi con cessazione dell'attività e consente una deroga al limite massimo di

⁹¹¹ M. Miscione, *Gli scopi dell'indennità di disoccupazione ora NASpI*, cit.

⁹¹² Così V. Lamonaca, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 130.

⁹¹³ V. art. 2, c. 64, l. n. 92/2012, ma anche Corte conti, sez. centr. contr., 11 marzo 2014, delib. n. 4/2014/G.

⁹¹⁴ V. Lamonaca, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 132 ss.

⁹¹⁵ V. art. 1, cc. 253-256, e 405, l. n. 228/2012.

⁹¹⁶ V. art. 4, d.l. n. 54/2013, conv. in l. n. 85/2013; nonché d.m. n. 83473 del 1° agosto 2014, che definiva i criteri per l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga.

⁹¹⁷ Per una compiuta ricostruzione dei contenuti di detti provvedimenti si rinvia a V. Lamonaca, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 132 ss.

⁹¹⁸ In tema cfr. D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 145 ss.; V. Lamonaca, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 129 ss.; M. Gaetani, M. Marrucci, *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, cit., 247 ss.

durata della CIG (art. 4, c. 1) e a quello specifico della CIGS per crisi aziendale (art. 22, c. 2), mediante concessione di un ulteriore intervento CIGS⁹¹⁹, qualora, all'esito del programma di crisi aziendale, l'impresa cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale (art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015)⁹²⁰.

La seconda «*deroga a quanto previsto dalla normativa vigente*» è quella riservata ai dipendenti dalle imprese del settore del *call center*⁹²¹, prevedendosi a tal fine l'incremento per gli anni 2015 e 2016 del Fondo *ex d.l. n. 185/2008*, ma il sostegno è stato poi rifinanziato anche per il 2017⁹²². Con disposizioni attuative del Ministero del lavoro⁹²³ il trattamento è stato stabilito in misura pari a quello massimo di CIGS, a patto che ricorrano una serie di condizioni: si tratti di imprese con un organico superiore alle 50 unità nel semestre precedente la presentazione della domanda; abbiano unità produttive in diverse regioni e province autonome; abbiano attuato entro il 31 dicembre 2013, la stabilizzazione dei *co.co.pro.* di cui all'art. 1, c. 1102, l. n. 296/2006, e che risultino ancora in forza alla data dell'intervento ministeriale. In tali casi l'intervento, che può essere concesso per non più di 12 mesi in un'unica soluzione, con obbligo per le imprese di versare il contributo addizionale, è dato per tutti i lavoratori dell'azienda in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per crisi aziendale, ma non se l'attività è cessata⁹²⁴.

La terza ipotesi, introdotta dalla legge di stabilità per il 2016, riguarda il settore della pesca, per il quale è previsto parimenti il finanziamento di CIG in deroga a carico del Fondo *ex d.l. n. 185/2008*⁹²⁵.

L'ultima ipotesi è una sorta di deroga nella deroga⁹²⁶, in quanto essa prevede l'erogazione di trattamenti in deroga rispetto ai criteri già speciali di cui al d.m. n. 83473 del 1° agosto 2014, purché nel limite del 5% delle risorse attribuite alle regioni e alle PATB, ovvero in eccedenza a tale quota,

⁹¹⁹ Per tale intervento è prevista una durata in decrescita, passandosi da 12 mesi per il 2016, a 9 per il 2017, e 6 per il 2018; è attivabile previa stipula di un accordo in sede governativa, nel corso del solo triennio 2016-2018 e nel limite delle risorse stanziare, poste a carico del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, *ex art. 18, co. 1, lett. a)*, d.l. n. 185 del 2008, che a tal fine era stato incrementato di € 50 milioni per ciascuna annualità; v.

⁹²⁰ V. d.m. n. 95075 del 25 marzo 2016, che ha dato concreta applicazione alla norma; nonché circ. Min. lav. n. 22 del 11 luglio 2016, per le istruzioni operative.

⁹²¹ V. art. 44, c. 7, d.lgs. n. 148/2015.

⁹²² V. art. 1, c. 240, punto d), l. n. 232/2016; circ. Min. lav. n. 42 del 30 dicembre 2016.

⁹²³ V. circ. Min. lav. nn. 31 del 30 novembre 2015 e n. 15 del 29 marzo 2016.

⁹²⁴ V. circ. Min. lav. n. 31 del 30 novembre 2015, n. 4 del 2 febbraio 2016, n. 15 del 29 marzo 2016; d.m. n. 22763 del 12 novembre 2015.

⁹²⁵ V. art. 1, c. 307, l. n. 208/2015; nonché d.m. n. 1600069 del 5 agosto 2016; msg. Inps nn. 3357 e 3361 del 10 agosto 2016 e n. 75 del 9 gennaio 2017.

⁹²⁶ V. art. 44, c. 6, d.lgs. n. 148/2015.

disponendo l'integrale copertura degli oneri connessi a carico delle finanze regionali⁹²⁷.

In sostanza il d.lgs. n. 148/2015 ha consolidato gli ammortizzatori sociali regionalizzati in deroga, legificando il d.m. n. 83473/2014⁹²⁸ e ponendo, tuttavia, una data limite per l'erogazione di questi trattamenti, in origine fissata al 31 dicembre 2015, e poi prorogata al 31 dicembre 2016 con la l. n. 208/2015⁹²⁹, allo scopo di favorire la transizione verso il riformato sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

Con un provvedimento del Ministero del lavoro è stato, poi, chiarito il raccordo tra gli ammortizzatori sociali in deroga e il FIS, statuendo che i datori di lavoro soggetti al campo di applicazione di quest'ultimo, possono scegliere se accedere agli ammortizzatori sociali in deroga nei limiti previsti dalla normativa di settore o alle prestazioni del FIS stesso, fermo restando l'obbligo di iscrizione con la connessa contribuzione al FIS per coloro che risultassero già iscritti al Fondo di solidarietà residuale *ex lege* n. 92 del 2012⁹³⁰.

Ulteriori interventi rispetto a quelli contenuti nel d.lgs. n. 148/2015 sono poi arrivati in rapida successione, con modifiche apportate dal decreto correttivo al *Jobs Act* e da altri provvedimenti, che continuano a testimoniare la resistenza della prassi derogatoria.

In primo luogo, il decreto correttivo al *Jobs Act*, d.lgs. n. 185/2016⁹³¹ ha previsto che, con riferimento ai trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche in deroga alla legislazione vigente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possano disporre nell'anno 2016 l'utilizzo delle risorse ad esse attribuite in misura non superiore al 50%, anche in deroga ai criteri di cui agli art. 2 e 3, d.m. n. 83473/2014, 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

⁹²⁷ V. msg. Inps n. 54 dell'11 gennaio 2016, sul riparto delle risorse per il 2015; v. d.m. Min. lav., di concerto con il M.E.F., n. 1600053 del 3 giugno 2016, sul riparto delle risorse per il 2016.

⁹²⁸ Così, V. Lamonaca, *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., 145.

⁹²⁹ V. art. 1, c. 304, l. n. 208/2015 che, oltre ad incrementare le risorse destinate a trattamenti in deroga, ha esteso al 31 dicembre 2016 l'arco temporale di intervento dei trattamenti in deroga, sia pure contingentandone la durata; v. anche d.i. n. 1600075 del 9 settembre 2016, con cui vengono assegnati circa € 162 milioni ad alcune regioni per il finanziamento degli ammortizzatori in deroga, con riferimento alle residue competenze per l'anno 2016, prevedendosi, altresì, che ai sensi dell'art. 1, c. 304, ultimo periodo, l. n. 208/2015, le Regioni possano concedere CIGD e mobilità, anche in deroga al d.m. n. 83473/2014 nel limite del 5% delle risorse ad esse attribuite.

⁹³⁰ V. nota Min. lav. n. 40/3223 dell'11 febbraio 2016.

⁹³¹ V. art. 2, c. 1, lett. f), n. 1, d.lgs. n. 185/2016, che ha aggiunto all'art. 44, d.lgs. n. 148/2015, il c. 6-bis.

coerenti con la specifica destinazione, indirizzandole preferibilmente alle aree di crisi industriale complessa, di cui all'art. 27, d.l. n. 83/2012⁹³². In alternativa, le regioni e province autonome di Trento e di Bolzano hanno facoltà di destinare le suddette risorse ad azioni di politica attiva del lavoro. La possibilità di diverso impiego delle risorse, riguarda anche i provvedimenti di assegnazione alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano già emanati per gli anni 2014, 2015 e 2016, ad eccezione delle risorse già oggetto di decretazione da parte delle regioni e delle province autonome.

La neointrodotta previsione (c. 6-*bis* dell'art. 44, d.lgs. n. 148/2015) dà quindi una nuova autorizzazione alle regioni e alle PATB di operare eccezioni ai criteri previsti dal d.m. n. 83473/2014, utilizzando però risorse proprie e non ulteriori finanziamenti di fonte statale, con l'effetto di responsabilizzarle in ordine alla destinazione delle risorse a propria disposizione, a prescindere dal fatto che derivino da precedenti trasferimenti ovvero che siano proprie⁹³³.

Sempre in materia di ammortizzatori sociali in deroga, il c.d. correttivo al *Jobs Act* ha previsto anche uno specifico intervento CIGS per le imprese operanti in un'area di crisi industriale complessa, riconosciuta ai sensi dell'art. 27, d.l. n. 83/2012⁹³⁴, così attribuendo una particolare forma di sostegno in favore di imprese geo-localizzate in specifiche aree, soggette a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale, riconosciute come tali dal Ministero dello sviluppo economico, per ragioni derivanti da: crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto; grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione del territorio.

Per tali imprese, in deroga alle norme sui vincoli di durata CIGS e di durata massima complessiva, entro il limite massimo di spesa di € 216 milioni l'anno 2016, previo accordo stipulato in sede governativa con la presenza del Ministero dello sviluppo economico e della regione, può essere concesso un ulteriore periodo di CIGS. Questo non può superare i 12 mesi ed è subordinato alla presentazione di un piano di recupero occupazionale da parte dell'impresa, che preveda appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori, dichiarando contestualmente di non poter

⁹³² Per l'utilizzo della CIG in deroga anche nell'anno 2017, purché in continuità con CIGO e CIGS, v. circ. Inps n. 217 del 2016 e msg. Inps n. 2303 del 5 giugno 2017.

⁹³³ Così D. Garofalo, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 145 ss.

⁹³⁴ Le aree complesse individuate dalla normativa di riferimento sono le seguenti: per il Lazio, Rieti e Frosinone; per la Puglia, Taranto; per la Toscana, Piombino e Livorno; per il Friuli Venezia Giulia, Trieste; per la Sicilia, Termini Imerese; per il Molise, Isernia, Boiano, Campochiaro e Venafro; per le Marche ed Abruzzo, Val Vibrata e Valle del Tronto Piceno; per la Sardegna, Portovesme e Porto Torres; per la Liguria, Savona; per l'Umbria, Terni e Narni.

ricorrere alla CIGS come prevista dal d.lgs. n. 148/2015, ovvero dalle disposizioni attuative del *Jobs Act*⁹³⁵.

Rispetto alla citata previsione del c. 6-*bis*, la CIGS in deroga per le aree di crisi industriale complessa beneficia di fondi statali.

Infine, si segnala, che l'art. 8, d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. in l. n. 225/2016, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili, ha incrementato per l'anno 2016 il Fondo sociale per occupazione e formazione «*anche ai fini del finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'articolo 2, co. 64, 65 e 66, della l. 28 giugno 2012, n. 92, e successive modificazioni*», mediante utilizzo delle accertate economie relative al medesimo anno 2016, a seguito dell'attività di monitoraggio e verifica concernente le complessive misure di salvaguardia dall'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, stabilito dall'art. 24, d.l. n. 201/2011.

Anche la legge di stabilità per il 2018 non ha mancato di rifinanziare i trattamenti in deroga. In particolare, l'art. 1, c. 145, l. n. 205/2017 ha stabilito misure in materia di concessione di interventi in continuità con quelli di CIG in deroga concessi entro il 31 dicembre 2016 e aventi durata con effetti nel 2017.

Tale disposizione consente, in sostanza una proroga della CIG in deroga di cui al sopracitato art. 44, c. 6-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, attribuendo alle Regioni - a seguito di specifici accordi sottoscritti presso l'unità di crisi del Ministero dello sviluppo economico o delle regioni stesse - la facoltà di autorizzare, per un periodo massimo di 12 mesi, nel limite massimo del 50% delle risorse loro assegnate ai sensi del c. 6-*bis* cit., proroghe in continuità degli interventi CIG in deroga concessi entro il 31 dicembre 2016 e aventi durata con effetti nel 2017. Il tutto è stato consentito al fine di portare a compimento i piani di nuova industrializzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi aziendali incardinate presso le unità di crisi del Ministero dello sviluppo economico o delle Regioni⁹³⁶.

In base al combinato disposto dei cc. 6 e 6-*bis*, le regioni possono quindi avvalersi dello strumento di cui all'art. 1, c. 145, della legge di stabilità 2018 in alternativa alla loro destinazione, anche alle azioni di politica attiva.

Si ricorda comunque che, dopo le proroghe limitate ex art. 1, c. 145, l. n. 205/2017, un'ulteriore proroga è stata posta dall'art. 2, d.l. n. 44/2018,

⁹³⁵ V. art. 2, c. 1, lett. f), n. 3), d.lgs. n. 185/2016, che ha aggiunto all'art. 44, d.lgs. n. 148/2015, il c. 11-*bis*; nonché circ. Min. lav. n. 30 del 14 ottobre 2016 e n. 35 del 15 novembre 2016; successivamente l'art. 53-*ter*, d.l. n. 50/2017, conv. in l. n. 96/2017, ha consentito alle Regioni di destinare le risorse finanziarie non utilizzate di cui all'art. 44, c. 11-*bis*, cit., alla prosecuzione, senza soluzione di continuità, del trattamento di mobilità in deroga per i lavoratori che operino in un'area di crisi industriale complessa.

⁹³⁶ V. circ. Inps n. 60 del 29 marzo 2018; nonché nota Min. lav. n. 152 del 9 gennaio 2018, che ha precisato che l'applicazione del citato comma 145 è vincolata alle risorse già assegnate alle Regioni e nei limiti delle somme ancora disponibili.

con l'effetto di estendere le prestazioni di CIG in deroga in continuità, concesse entro la data del 31 dicembre 2016, siano al 31 dicembre 2017⁹³⁷.

10. La reintroduzione della CIGS per cessazione di attività nel d.l. n. 109/2018

La revisione delle causali dell'intervento CIGS è stato uno dei profili più innovativi e al contempo più rilevanti della riforma dei trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto attuata dal *Jobs Act*, perché, come si è visto, essa è esplicitativa di un più ampio disegno del legislatore di ricondurre l'istituto alla sua originaria funzione di strumento temporaneo, destinato ad intervenire solo per quelle crisi in cui sia prospettabile una successiva ripresa della completa funzionalità aziendale, in linea peraltro con quanto già previsto dalla l. n. 223/1991.

La *ratio* è evidente e mira, attraverso una più severa selezione delle causali di intervento dell'integrazione salariale, ad evitare un utilizzo distorto della CIG stessa, che nasce quale strumento di gestione delle crisi e delle eccedenze di personale temporanee e, quindi, superabili. Secondo tale logica, l'integrazione del reddito dovrebbe essere concessa solo ove il rapporto di lavoro sospeso sia destinato a riprendere e non anche nei casi in cui la sospensione funga da mero espediente per mantenere fittiziamente in vita rapporti di lavoro che, sin dall'inizio del trattamento, si sa essere destinati ad estinguersi. In quel caso, infatti, a "sostenere" il reddito dei lavoratori, dovrebbe essere il trattamento di disoccupazione, con un intervento di tutela che si attiva solo dopo l'effettiva cessazione del rapporto.

In quest'ottica, la legge delega del 2014 ha incluso tra i suoi criteri direttivi l'«*impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali, in caso di cessazione definitiva dell'attività aziendale o di un ramo di essa*»⁹³⁸.

In perfetta corrispondenza, l'art. 21, d.lgs. n. 148/2015, ha previsto le tre causali della riorganizzazione, della crisi aziendale e del CdS, con eliminazione di qualsiasi ipotesi di CIGS a fronte della cessazione dell'attività⁹³⁹.

Ciò nonostante numerosi indizi potevano far sorgere il sospetto che non potesse ritenersi definitivamente chiuso il "capitolo" dell'uso della CIG quale surrogato dei trattamenti di disoccupazione per far fronte a crisi occupazionali durature e che, cioè, si stesse facendo semper più concreta

⁹³⁷ Con nota prot. 40/8118 del 14 maggio 2018, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha precisato che «*alla luce della disciplina introdotta dal citato decreto-legge ... sono da ritenere legittimi tutti quei decreti di autorizzazione adottati in continuità di decreti di concessione regionali i cui trattamenti hanno inizio nel corso dell'anno 2016 e durata con effetti nell'anno 2017*», chiarendo altresì che «*resta ferma la validità dei decreti emanati in vigore della precedente disciplina*».

⁹³⁸ V. art.1, c. 2, lett. a), n. 1, l. n. 183/2014.

⁹³⁹ V. art. 21, d.lgs. n. 148/2015.

l'eventualità che i lavoratori di aziende destinate a chiudere fossero "parcheggiati" in CIG, lasciati nel limbo di un rapporto formalmente in atto, ma di fatto già terminato.

Vi erano, infatti, già nello stesso d.lgs. n. 148 delle significative eccezioni, più volte richiamate (*ex art. 21, c., lett. b*)⁹⁴⁰, l'art. 21, c. 4⁹⁴¹, l'art. 20, c. 6⁹⁴², l'art. 25-bis⁹⁴³).

Se questi particolari casi potevano, a prima vista, sembrare mere spie di una improbabile scomparsa della CIGS per cessazione d'attività, la conferma che le ipotesi (definite come) eccezionali rappresentano in realtà delle vere e proprie riproposizioni della vecchia CIGS per fine dell'impresa è arrivata con l'emanazione a settembre 2018 del c.d. "Decreto urgenze" (d.l. n. 109/2018) con cui l'Esecutivo ha reintrodotta la CIGS per cessazione di attività⁹⁴⁴.

Annunciata, in estate, dal Ministro del Lavoro, e vice premier, Luigi Di Maio, è stata così adottata una norma che reintroduce la CIGS per le imprese che concludono (o sono in procinto di concludere) l'attività produttiva.

L'art. 44 d.l. n. 109/2018 infatti precisa che, in deroga agli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015 (cioè alle norme sui limiti di durata complessiva dei trattamenti e su quelli specifici della CIGS) può essere concesso, sino a un massimo di 12 mesi complessivi, un trattamento CIGS per crisi aziendale

⁹⁴⁰ Detta norma posticipava rispetto all'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015 la decorrenza dell'abrogazione della causale di crisi aziendale nei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa (operativa solo a partire dal 1° gennaio 2016); invero già la riforma Fornero aveva avviato il progressivo superamento delle causali CIGS per cessazione di attività, *ex art. 2, c. 70, l. n. 92/2012*, che aveva sancito, a partire dal 1° gennaio 2016, l'abrogazione dell'art. 3, l. n. 223/1991, in materia di CIGS per fallimento ed altre procedure concorsuali.

⁹⁴¹ A mente del quale per gli anni 2016, 2017 e 2018, potevano essere autorizzati — entro il limite di spesa annuale di € 50 milioni — un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria, per un periodo massimo discendente di 12, 9 e 6 mesi e previo accordo in sede governativa, qualora l'impresa, all'esito del programma di crisi aziendale, cessasse l'attività produttiva e sussistessero concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale; su cui v. d.m. n. 95075 del 25 marzo 2016, che, ai sensi dell'art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015, ha definito i criteri di applicazione di tale norma transitoria.

⁹⁴² Disposizione che faceva salva l'ipotesi relativa alle imprese assoggettate ad amministrazione straordinaria di cui all'art. 7, c. 10-ter, d.l. n. 14/1993, conv. in l. n. 236/1993, per cui la CIGS opera sino al termine dell'attività del commissario; v. circ. Min. Lav. n. 20 del 28 novembre 2017, che richiama le direttive applicative anteriori al d.lgs. n. 148/2015.

⁹⁴³ Introdotto dal d.lgs. n. 69/2017 che, replicando gli artt. 35 e 37, l. n. 416/1981, disponeva l'ultrattività degli interventi gestiti dall'INPGI, anche ove la causa integrabile fosse la «cessazione dell'attività aziendale, anche in costanza di fallimento».

⁹⁴⁴ V. art. 44, d.l. n. 109/2018.

qualora l'azienda abbia cessato o cessi l'attività produttiva anche in corso di intervento straordinario di CIGS e sussistano concrete prospettive di cessione dell'attività (*ex art. 2112 c.c.*) con conseguente riassorbimento occupazionale. A tal fine viene richiamato, in via amministrativa, il d.m. n. 95075 del 26 marzo 2016 che aveva disciplinato la ipotesi particolare di intervento salariale prevista dall'art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015.

A tal fine è necessaria la stipula di un accordo in sede ministeriale ove, oltre al datore di lavoro e alle oo.ss., possono intervenire sia la Regione (o le Regioni o Province autonome interessate) che il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE). In questa sede occorre presentare un piano articolato finalizzato al riassorbimento del personale (cessazione di attività e nuovo "compratore" alle porte) o un piano di reindustrializzazione del sito produttivo che può, alternativamente, essere presentato da una delle due imprese interessate (cedente e cessionaria) o dal MISE⁹⁴⁵.

Un altro caso in cui si può richiedere l'intervento CIGS riguarda il sostegno al reddito in presenza di specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione interessata.

Il d.l. n. 109/2018 non stanziava tuttavia risorse aggiuntive a quelle previste dall'art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015, e dispone altresì che in sede di accordo governativo debba essere verificata la sostenibilità finanziaria del trattamento straordinario nonché indicato il relativo onere finanziario, giacché ove a seguito del monitoraggio della spesa da parte del MEF e dell'Inps, emerga che è stato raggiunto o sarà raggiunto il limite di spesa, l'istanza deve essere respinta.

Al momento, le risorse vengano tratte dal "cospite finanziario" tratto dal Fondo per l'occupazione *ex art. 18, c. 1, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009*, che ha già finanziato gli interventi *ex art. 21, c. 4*, con la conseguenza che quelle destinate alla nuova ipotesi di CIGS sono somme residue che, in futuro, dovranno prevedibilmente essere implementate.

L'aspetto, forse meno importante nella complessiva rilevanza della previsione, è che essa introduce nell'ambito di un decreto emergenziale, una norma che si colloca a margine del *corpus* del d.lgs. n. 148/2015, con buona pace delle aspirazioni di razionalizzazione e semplificazione del sistema degli ammortizzatori sociali che in esso erano state riposte.

Di ben maggiore pregnanza è, invece, la circostanza che essa abbia un contenuto avulso e finanche contrastante con quello stesso impianto normativo. Infatti, nonostante la disposizione in parola esordisca con la formula tipica di quelle che consentono la CIG in deroga («*in deroga agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148*»), consentendo cioè il superamento dei limiti di durata ordinari del trattamento straordinario e di quelli complessivi della CIG, essa

⁹⁴⁵ V. circ. Min. lav. n. 15 del 4 ottobre 2018, che individua i criteri per l'approvazione dei programmi di CIGS per crisi aziendale in favore di quelle imprese, anche in procedura concorsuale, che abbiano cessato la propria attività produttiva e non si siano ancora concluse le procedure per il licenziamento di tutti i lavoratori, o la stiano cessando.

rappresenta invero un intervento che va ben oltre la mera possibilità di sfiorare i tetti temporali in casi eccezionali. Lo stesso Ministero del lavoro, infatti, nella circolare contenente le prime indicazioni operative per le parti sociali e per gli altri organi amministrativi interessati⁹⁴⁶, ha chiarito che tale trattamento deve intendersi come una specifica ipotesi, quindi causale, di crisi aziendale.

In altri termini, in questa ipotesi la deroga non opera con riferimento a un aspetto della disciplina generale della CIGS, ma con riferimento al suo presupposto oggettivo di applicazione.

Ciò è sufficiente ad introdurre nel sistema delle integrazioni salariali un elemento dirompente, che scardina la struttura stessa del d.lgs. n. 148/2015, perché ne mette in discussione la *ratio* fondante. Tale decreto di riforma aveva puntato a rimarcare la distanza che deve separare gli ammortizzatori in costanza e dopo la cessazione del rapporto di lavoro, per «*riaffermare con decisione che ormai la confusione fra Cassa integrazione e disoccupazione non è più ammissibile*»⁹⁴⁷, ma una “coda” come quella che il c.d. Decreto Urgenze ha attaccato al d.lgs. n. 148/2015, mostra come di fatto quell’intento, a distanza di poco tempo dalla sua enunciazione, risulta procrastinato e perciò, di fatto, disatteso.

Della recente norma vanno segnalate, poi, altre peculiarità perché, similmente a quanto previsto all’art. 21, c. 4, d.lgs. n. 148/2015, l’erogazione del sussidio in favore di aziende in crisi che abbiano cessato o cessino l’attività produttiva è condizionata al ricorrere di «*concrete prospettive di rapida cessione dell’azienda*» (ex art. 2112 c.c. eventualmente con le deroghe di cui all’alt. 47, l. n. 428/1990), con «*il conseguente riassorbimento occupazionale*» ovvero in presenza di piani di reindustrializzazione, ma anche nelle ipotesi in cui i lavoratori in esubero siano coinvolti in «*specifici percorsi di politiche attive*» del lavoro posti in essere dalla Regione nel cui territorio si trova l’unità produttiva cessata.

Le formule utilizzate dal legislatore paiono vagamente ambigue: da un lato, sembra che la previsione in qualche modo cerchi di ancorare la concessione del trattamento a concrete prospettive di continuazione dell’attività lavorativa, ma, dall’altro, è evidente che i richiami al riassorbimento occupazionale anche con le deroghe di cui all’alt. 47, l. n. 428/1990, che consentono la disattivazione delle tutele forti di cui all’art. 2112 c.c., ai piani di reindustrializzazione e agli specifici percorsi di politiche attive per coloro che sono impiegati nelle unità produttive in cessazione presuppongono che l’attività produttiva sia definitivamente terminata o stia per terminare e che l’integrazione salariale serva da sussidio per i lavoratori in uscita, nell’attesa che trovino un nuovo impiego.

Ancora una volta, come in passato (dopo la l. n. 223/1991), si concede la CIGS a lavoratori di fatto disoccupati ed essa viene, in buona sostanza, usata come sussidio “ponte” per quei lavoratori che devono essere ricollocati.

⁹⁴⁶ V. circ. Mil. lav. n. 15 del 4 ottobre 2018, punto 3.

⁹⁴⁷ Così M. Miscione, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 416.

Per di più, il d.l. n. 109/2018 introduce una norma dal notevole impatto sistematico senza stanziare le risorse necessarie per farvi fronte. Al momento, infatti, il finanziamento della misura viene tratto dal Fondo per l'occupazione che già finanzia gli interventi *ex art. 21, c. 4. e*, data la scarsità delle risorse, si prevede che, in sede di accordo governativo per la concessione della CIGS, debba essere verificata la sostenibilità finanziaria del trattamento nonché indicato il relativo onere finanziario, giacché ove a seguito del monitoraggio della spesa, emerga che è stato raggiunto o sarà raggiunto il limite di spesa, l'istanza sarà respinta.

Un paradosso questo con cui viene promesso un sussidio, ma non si sa se, quando e per quanto tale sussidio potrà essere di fatto erogato.

11. Conclusioni

Volendo trarre qualche conclusione, sembra opportuno *in primis* analizzare il grado di attuazione, da parte del d.lgs. n. 148/2015, dei criteri della legge delega.

Invero, si può ritenere che su molti degli aspetti di riforma auspicati, il decreto delegato sia intervenuto con modifiche significative che hanno effettivamente imposto una razionalizzazione e semplificazione al sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto.

Così, l'armonizzazione della disciplina della CIG con quella dei CdS e dei fondi bilaterali di solidarietà, ha contribuito a delineare un sistema più coerente di intervento a sostegno del reddito. Essa favorisce innanzi tutto una riduzione concordata dell'orario di lavoro e, solo in seconda battuta, consente la sospensione del lavoro in tal modo cercando di contenere gli effetti negativi della contrazione dell'attività lavorativa a vantaggio dei lavoratori e al contempo di incidere sui costi della tutela, riducendoli.

Proprio tale ultima finalità è perseguita anche attraverso una maggiore rigidità della disciplina, sia sostanziale sia procedurale, che punta molto sull'incremento dell'onerosità dell'accesso alla tutela (vedasi l'innalzamento della contribuzione addizionale per CIGO e CIGS) e su tempi certi per la concessione dell'integrazione salariale.

Quanto alla riduzione del tempo di utilizzo massimo, indotta dai più severi termini di durata, dalla modifica dell'arco temporale entro cui valutare il periodo di fruizione e dal limite delle ore integrabili, essa si pone nell'ottica, invero già da tempo prefigurata dal legislatore, di riportare le integrazioni salariali alla funzione di strumenti di sostegno temporaneo, da utilizzare per il tempo necessario alla ripresa dell'attività aziendale in crisi, in alternativa ai trattamenti di disoccupazione, da riservare invece ai casi di esubero che sin da subito appare come strutturale e definitivo.

Proprio su tale profilo della razionalizzazione, però, devono ribadirsi alcune delle osservazioni critiche più sopra avanzate circa la sola astratta idoneità delle misure del d.lgs. n. 148 a disincentivare l'utilizzo della CIG in funzione sostitutiva dei trattamenti di disoccupazione. Un simile

proposito mira ad evitare che dal protrarsi di situazioni di occupazione fittizia derivi un utilizzo abusivo degli ammortizzatori sociali e che, quindi, sfruttando le pieghe e lacune della legge si possa riuscire (o continuare) a “lucrare” un trattamento in costanza di rapporto ove già vi sarebbero i presupposti giustificativi di un licenziamento.

Alla concretizzazione pratica di tale condivisibile fine si frappone, infatti, la convenienza economica per le imprese nel mantenere in forza i lavoratori anche ove non sussistano concrete prospettive di ripresa dell'attività aziendale, ma al solo fine di beneficiare più a lungo delle provvidenze pubbliche di sostegno al reddito evitando così di sopportare i costi dei licenziamenti (v. *supra*).

L'obbligo di pagare un contributo in caso di licenziamento non è nuovo al sistema, perché già la l. n. 223/1991 aveva posto in capo ai datori di lavoro soggetti alla disciplina della CIG che operassero una riduzione del personale, l'obbligo di versare il c.d. contributo di mobilità, pari, per ogni lavoratore licenziato, a 6 volte il trattamento mensile iniziale di mobilità (da corrispondere all'Inps in 30 rate mensili)⁹⁴⁸, poi innalzato a 9 volte dal d.l. n. 148/1993⁹⁴⁹; nel caso cui, invece, vi fosse un accordo sindacale, gli oneri erano ridotti ad una somma pari a 3 volte il trattamento di mobilità⁹⁵⁰.

Così come da tale disposizione della riforma degli anni '90 si evince una netta propensione a incentivare i datori a ricorrere alla CIG prima di procedere ai licenziamenti, altrettanto può dirsi oggi, ove una logica analoga a quella prevista dalla legge del 1993 è stata pedissequamente riproposta.

Pare, in conclusione, che a distanza di quasi trent'anni poco o nulla sia cambiato quanto alla sussistenza di forti elementi nel sistema capaci di incoraggiare l'utilizzo della CIG, perché il costo di quest'ultima rispetto a quello del licenziamento è un sicuro parametro di valutazione da parte dell'imprenditore che debba scegliere la sorte della propria forza lavoro, soprattutto in situazioni di crisi.

Per ovviare, quindi, al rischio che il licenziamento sia procrastinato al solo fine di evitarne i costi, sarà necessario un severo ed attento controllo da parte degli organi ispettivi sulla permanenza delle causali che avevano motivato l'intervento CIG al momento della sua concessione.

In proposito però non può mancare un'osservazione critica sulla norma che ha “fatto rientrare dalla finestra ciò che era uscito dalla porta” e cioè il d.l. n. 109/2018 che ha reintrodotto la causale CIGS per cessazione di attività. Ancora una volta, con una previsione apparentemente *extra ordinem*, il legislatore finisce per depotenziare (se non annullare del tutto) l'obiettivo di ridare alla Cassa integrazione il suo ruolo di strumento di sostegno al reddito temporaneo, da utilizzare solo per crisi realmente risolvibili.

⁹⁴⁸ V. art. 5, c. 4, l. n. 223/1991.

⁹⁴⁹ V. art. 8, c. 1, d.l. n. 148/1993 conv. in l. n. 236/1993.

⁹⁵⁰ V. art. 24, c. 3, l. n. 223/991 così come sostituito dall'art. 8, d.l. n. 148/1993.

Una ulteriore riflessione da compiere in conclusione è che, ancora, evidenza come alcune delle maggiori criticità già emerse in passato, si stiano ripresentando nonostante lo sforzo riformatore compiuto negli anni più recenti, riguarda la CIG in deroga.

La reiterazione continua e costante dei trattamenti derogatori alla disciplina generale che si è ampiamente evidenziata anche nel contesto delle riforme Fornero, prima, e *Jobs Act*, poi, giustifica seri dubbi circa l'effettiva realizzabilità dell'eliminazione della CIG in deroga.

Non si può trascurare di notare come sin dagli anni '90 il legislatore abbia cercato di stabilizzare il sistema della CIG, ma come al contempo questi tentativi non abbiano di fatto trovato compiuta attuazione.

Addirittura in alcune ipotesi sono state le regole previste per la CIG in deroga ad essere strutturate e importate nella disciplina generale della CIG. Il riferimento va in particolare alle previsioni del d.m. n. 83473 del 1° agosto 2014 le cui disposizioni in tema di accesso alla CIG in deroga sono state recepite dallo stesso d.lgs. n. 148/2015 in materia di CIG. Così è stato ad esempio per la c.d. "chiamata numerica" dei lavoratori da porre in CIG che, nel 2015, è stata sostituita dalla c.d. chiamata nominativa (individuazione dei nominativi dei lavoratori da porre in CIG sin dalla domanda di accesso)⁹⁵¹, proprio come già era previsto dal d.m. 83473/2014 per la CIG in deroga. Altrettanto è a dirsi per la previsione del numero massimo di ore integrabili in riferimento al numero complessivo di ore lavorate, che è parimenti una regola nata proprio per la CIG in deroga.

È vero che si tratta di mere esemplificazioni, ma l'evidenziata interazione tra CIG e CIG in deroga e il perpetuo ripresentarsi di quest'ultima, inducono a chiedersi se lo strumento tecnico-giuridico utilizzato in via generalizzata sia davvero adeguato rispetto alle molte finalità che si vogliono con lo stesso perseguire o se non costituisca piuttosto una forzatura voler porre restrittive limitazioni legali, per definizione generali ed astratte, per fare fronte a problemi di ampia portata sociale, che richiederebbero ben altri interventi capaci di rispondere alle mutevoli contingenze del contesto produttivo.

In parole più semplici, si può porre il dubbio che la diffusione della CIG in deroga rispecchi in realtà tutt'altro che un rimedio eccezionale e parziale, quanto piuttosto sia la manifestazione della necessità di fare di detta tipologia di intervento una componente dell'assetto istituzionale, in una con la delegificazione della materia.

⁹⁵¹ V. artt. 15 e 25 d.lgs. n. 148/2015 rispettivamente per CIGO e CIGS.

Capitolo III

Sostegno al reddito e cessazione del rapporto di lavoro

SOMMARIO: Premessa. – **PARTE I. Gli interventi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria.** **1.** Il riordino della disciplina per il sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria dalla legge delega del 2014 alla legislazione attuativa del 2015 – **2.** La tutela contro la disoccupazione involontaria – **2.1.** L'unificazione dei trattamenti nella NASpI: i requisiti d'accesso e la durata – **2.1.1.** La misura delle prestazioni – **2.1.2.** Il limite alla contribuzione figurativa – **2.1.3.** Il meccanismo di neutralizzazione della contribuzione – **2.2.** Un nuovo passo verso l'universalizzazione della tutela: il trattamento di DIS-COLL – **2.3.** La condizionalità per i beneficiari di trattamenti di disoccupazione – **2.3.1.** Gli obblighi di attivazione – **2.3.2.** L'AIR – **3.** Dalla solidarietà categoriale dell'ASDI all'assistenza ai poveri del ReI – **3.1.** Il ReI: una misura a piena vocazione universale? – **3.2.** Il ReI tra condizioni d'accesso e livelli di tutela – **3.3.** Condizionalità e apparato sanzionatorio – **4.** Alcune osservazioni conclusive: quali prospettive per un reddito di cittadinanza? – **PARTE II. Il sostegno al reddito dei lavoratori anziani.** **1.** Lavoratori anziani, *active ageing* e uscita dal lavoro – **1.1.** La difficile individuazione dei lavoratori c.d. anziani – **2.** Flessibilità in uscita e accesso alla pensione – **2.1.** ... mediante la riduzione dell'orario di lavoro – **2.1.1.** A) con il CdS per i lavoratori pensionabili – **2.1.2.** B) con il *part-time* agevolato dei lavoratori prossimi al pensionamento – **2.2.** ... e mediante l'accompagnamento alla pensione – **2.2.1.** A) con i prepensionamenti – **2.2.2.** B) con l'APE – **2.2.2.1.** APE volontario – **2.2.2.2.** APE sociale – **2.2.2.3.** APE aziendale – **2.2.3.** C) con la RITA – **2.2.4.** D) con il cumulo (totalizzazione e ricongiunzione) – **3.** Conclusioni.

Premessa

Si è già ampiamente parlato della *ratio* di fondo che ha ispirato la riforma del c.d. *Jobs Act* II e che poggia sul c.d. “triangolo d’oro” della strategia di *flexicurity* in cui si combinano un’alta flessibilità del mercato del lavoro, un sistema di *welfare* generoso per i disoccupati e politiche attive del lavoro che favoriscano il reimpiego dei lavoratori⁹⁵². La *flexicurity* ha rappresentato e continua a rappresentare uno dei capisaldi della c.d. “Strategia europea per l’occupazione” cui anche il legislatore nazionale ha cercato di dare attuazione seppur con esiti non sempre perfettamente riusciti.

Vero è, però, che l’idea originaria della “flessicurezza” o “flessibilità sicura”, nata sulla scorta delle teorie economiche di ispirazione neoclassica⁹⁵³, è stata nel tempo superata a favore di una concezione più matura, che ha tenuto conto delle esperienze verificatesi nei diversi Paesi dell’UE e delle effettive difficoltà occupazionali ivi riscontrate anche in epoche recenti e soprattutto dopo la crisi economica che dal 2008 in poi ha investito il contesto globale.

Già a partire dagli anni ’90 la visione tradizionale ha cominciato a vacillare, revocandosi in dubbio l’assunto di base secondo cui le politiche del lavoro, per ridurre le rigidità del mercato e quindi incrementare l’occupazione, avrebbero dovuto mirare ad un alleggerimento della legislazione protettiva del rapporto di lavoro e ad un contestuale rafforzamento delle politiche di *workfare* costruite su un sistema di ammortizzatori sociali condizionato dalla ricerca e all’accettazione di nuovi impieghi, in un agire integrato di politiche passive e attive del lavoro⁹⁵⁴. Le critiche mosse a questa elaborazione hanno principalmente valorizzato la circostanza che non tutte le regole protettive del lavoro spiegano effetti negativi sull’efficiente funzionamento del mercato del lavoro, ma anzi possono migliorare il grado di protezione dei lavoratori, assicurando altresì la stabilità e la produttività del sistema⁹⁵⁵. In aggiunta, il

⁹⁵² Così T. Treu, *Flexicurity e oltre*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.INT – 135/2017, 4.

⁹⁵³ Tali teorie sono state ampiamente avallate anche dalle principali organizzazioni internazionali; v. OECD, *The OECD Jobs Study, Facts, Analyses, Strategies*, 1994; OECD, *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons from Member’s Countries Experience*, Economics Department Working Papers, Parigi, 2002.

⁹⁵⁴ Cfr. le linee guida Commissione UE, *Towards Common principles of flexicurity more and better jobs through flexibility and security*, Lussemburgo, 2007, che hanno definito il concetto di *flexicurity*.

⁹⁵⁵ Cfr. W. Streeck, *Social institutions and economic performance: Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*, Sage Pubns, 1992; Esping-Andersen, M. Regini, *Why Deregulate labour markets?*, in Oxford University Press, 2000; P. Auer, *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *DRI*, 2011, 37 ss.; T. Treu, *Labor law and sustainable development*, in *WP D’Antona*, 130/2016; nell’ambito degli organismi internazionali cfr. World Bank 2014, *Doing business*

rallentamento della crescita e delle dinamiche occupazionali, insieme con la persistenza di elevati tassi di disoccupazione ha reso, di fatto, più difficile il reinserimento dei lavoratori disoccupati, mentre il contenimento degli investimenti pubblici — effetto della crisi economica — ha inciso sulle risorse destinate a consolidare la protezione dei lavoratori e in particolare a garantirne il sostegno al reddito per il tempo necessario a completare la transizione al reimpiego⁹⁵⁶. Ancora, a motivare una revisione della nozione in parola è stato l'incalzante incedere delle nuove forme di lavoro, caratterizzate sempre più spesso da una combinazione di contratti di lavoro, da una pluralità di datori di lavoro, dall'alternanza di periodi di non lavoro, da attività temporanee, e quindi, in definitiva, da condizioni capaci di incidere sulla stabilità della remunerazione e dell'occupabilità⁹⁵⁷. Da qui la necessità, invocata da più parti⁹⁵⁸, di correggere e ricalibrare gli obiettivi della strategia, ricollocando al suo centro il modello di un'occupazione stabile, continuativa e di qualità (c.d. *decent work*⁹⁵⁹).

Sulle “crepe” del modello della *flexicurity* nei tempi più recenti si è concentrato in particolare il documento del Consiglio europeo “*Flexsicurezza in tempi di crisi*”, con il quale si è indicata la necessità di «mantenere la occupazione, dove possibile, per es. attraverso il sostegno alle imprese che forniscono alternative al licenziamento quali modelli di lavoro flessibile e adeguamenti temporanei all'orario di lavoro, dove applicabili, e altre forme di flessibilità interna fra le imprese. Questo aiuterà a mitigare gli impatti sociali della crisi e a prevenire la perdita di capitale umano specializzato alle aziende»⁹⁶⁰.

La *flexicurity*, in definitiva, continua a rappresentare, nella visione europea, lo strumento principale di contrasto alle difficoltà economiche e occupazionali, ma declinata in una accezione diversa, valorizzandone, cioè,

2015. *Going beyond efficiency*, Washington DC, consultabile in <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20483>, 231 ss.

⁹⁵⁶ T. Treu, *Flexicurity e oltre*, cit., 4.

⁹⁵⁷ P. Auer, *La flexicurity nel tempo della crisi*, cit., 54.

⁹⁵⁸ P. Auer, *La flexicurity nel tempo della crisi*, cit., 51 ss.; G. Schmid, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *DRI*, 2011, 17 ss. e 24 ss.; B. Gazier, *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in *DRI*, 2011, 66 ss.; I. Schumann, *Labour law reforms in Europe: adjusting employment protection legislation for the work?*, in *ETUI Work Paper 2014.02*, 51 ss., disponibile in <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Labour-law-reforms-in-Europe-adjusting-employment-protection-legislation-for-the-worse>.

⁹⁵⁹ Il concetto di *decent work* rappresenta il “cuore” delle politiche dell'OIL a partire dal 1999; su cfr. OIL, *Decent work International labour conference, 87th Session, 1999*, consultabile in www.ilo.org/legacy/english/lib/century/sources/sources1999.htm.

⁹⁶⁰ Consiglio dell'UE, *Flexicurity in time of crisis. Council Conclusions*, 8 giugno 2009; analoghe indicazioni sono contenute anche in Eurofound, *The second phase of flexicurity. An analysis of practices and policies in the Member States*, Luxembourg, 2012.

la componente in precedenza lasciata al margine: quella della flessibilità c.d. interna, che in parte anticipa e previene la stessa flessicurezza c.d. esterna, cioè quella offerta dal sostegno al reddito, dai servizi all'impiego e dalle politiche attive. In altri termini, l'evoluzione del (ma forse sarebbe meglio dire "il ritorno al") paradigma di cui il Consiglio europeo si è fatto portavoce comporta un rafforzamento della sicurezza e della continuità dell'occupazione quale obiettivo da perseguire già nel corso e all'interno del rapporto di lavoro e non solo dopo la sua cessazione.

Tale obiettivo trova concreta realizzazione negli interventi sulle regole della flessibilità nelle sue tre dimensioni: 1) flessibilità numerica, relativa ai regimi di orario flessibile; 2) flessibilità funzionale, cioè riguardante la modifica delle mansioni e l'organizzazione del lavoro; 3) flessibilità salariale. Il fine sarebbe quello di consentire una più elastica disciplina dei rapporti di lavoro che al contempo spinga verso la stabilità, così da ridurre la segmentazione contrattuale e contenere la precarietà⁹⁶¹.

L'idea di fondo della flessibilità interna è, quindi, quella di antidoto alla precarietà contrattuale, privilegiandosi le transizioni "da posto a posto" di lavoro all'interno della medesima impresa, senza passare per il mercato, quindi senza periodi di disoccupazione.

Nell'esperienza dei Paesi dell'UE, gli interventi di questo tipo sono spesso rivolti a particolari categorie di lavoratori che più degli altri risentono degli effetti negativi delle crisi e delle riorganizzazioni aziendali, quali i giovani, le donne e gli anziani. Con particolare riferimento a questi ultimi, le ricerche europee evidenziano gli effetti positivi dei programmi di *active ageing* che comprendono, oltre alle tradizionali misure di *flexicurity* quali i prepensionamenti, lo *smart work*, i programmi di riqualificazione professionale, anche forme più innovative che spaziano dai regimi orari flessibili alla riduzione del lavoro, alla rotazione su diverse posizioni lavorative, ad attività di formazione dei giovani per il trasferimento delle conoscenze, a programmi di promozione della salute⁹⁶².

Tratteggiato lo scenario di fondo, va evidenziato che nel nostro Paese con il *Jobs Act II* sono state poste in essere azioni in nome di entrambe le nozioni di *flexicurity*, quella più tradizionale, esterna (riforma dei trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e in caso di disoccupazione e dei servizi per l'impiego), e quella interna, (toccandosi sia le tutele per il caso di licenziamenti illegittimi sia lo *ius variandi* e il potere di controllo datoriale).

Nell'economia del presente lavoro ci si concentrerà, *in primis*, sulla riforma dei trattamenti di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati (in un'ottica quindi di flessicurezza sul mercato), per poi, *in secundis*, passare agli strumenti messi in campo per sostenere il reddito di quella particolare

⁹⁶¹ V. T. Treu, *Flexicurity e oltre*, cit., 9.

⁹⁶² Cfr. Eurofound, *The second phase of flexicurity. An analysis of practices and policies in the Member States*, cit.

categoria di soggetti che è rappresentata dai lavoratori anziani, tema che si pone necessariamente al crocevia tra la flessibilità esterna e quella interna.

Parte I

Gli interventi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria

SOMMARIO PARTE I: **1.** Il riordino della disciplina per il sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria dalla legge delega del 2014 alla legislazione attuativa del 2015 – **2.** La tutela contro la disoccupazione – **2.1.** L'unificazione dei trattamenti nella Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI): i requisiti d'accesso e la durata – **2.1.1.** La misura delle prestazioni – **2.1.2.** Il limite alla contribuzione figurativa – **2.1.3.** Il meccanismo di neutralizzazione della contribuzione – **2.2.** Un nuovo passo verso l'universalizzazione della tutela: il trattamento di DIS-COLL – **2.3.** La condizionalità per i beneficiari di trattamenti di disoccupazione – **2.3.1.** Gli obblighi di attivazione – **2.3.2.** L'AIR – **3.** Dalla solidarietà categoriale dell'ASDI all'assistenza ai poveri del ReI – **3.1.** Il ReI: una misura a piena vocazione universale? – **3.2.** Il ReI tra condizioni d'accesso e livelli di tutela – **3.3.** Condizionalità e apparato sanzionatorio – **4.** Alcune osservazioni conclusive: quali prospettive per un reddito di cittadinanza?

1. Il riordino della disciplina per il sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria dalla legge delega del 2014 alla legislazione attuativa del 2015

Con l'art. 1, l. n. 183/2014, il legislatore delegante ha indicato la necessità di intervenire in via prioritaria in materia di strumenti di sostegno al reddito «*allo scopo di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori*» (c. 1). Nel dare specificazione a tale criterio generale il c. 2, lett. b), dello stesso articolo di legge ha prescritto una rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), con omogeneizzazione dei trattamenti (n. 1); la determinazione della durata dei trattamenti in base alla storia contributiva dei lavoratori beneficiari (nn. 1 e 2); l'universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI, con estensione anche ai collaboratori coordinati e continuativi (n. 3); l'introduzione di massimali alla relativa contribuzione figurativa (n. 4); la previsione di una prestazione in favore dei disoccupati involontari che abbiano già goduto dell'ASpI e presentino valori ISEE ridotti, la cui fruizione sia subordinata alla partecipazione ad iniziative di attivazione proposte dai servizi

competenti (n. 5); l'eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale (n. 6).

Tali criteri direttivi sono stati poi perseguiti con l'adozione del d.lgs. n. 22/2015, a sua volta integrato e parzialmente modificato dai d.lgs. nn. 148 e 150 del 2015, ed entrato in vigore in coincidenza temporale con il d.lgs. n. 23/2015 che ha disciplinato il contratto a tutele crescenti⁹⁶³.

La prima tappa nell'attuazione della legge delega n. 183/2014 ha evidenziato sin dall'inizio la complessiva *ratio* ispiratrice della riforma, cioè quella di accrescere la tutela sul mercato a fronte di un affievolimento della tutela del posto di lavoro. Infatti, da un lato, il d.lgs. n. 23/2015 ha creato una maggiore flessibilità in uscita con la nuova disciplina del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti che, per i nuovi assunti dal 7 marzo 2015, ha previsto un regime di tutela al ribasso contro i licenziamenti illegittimi, dall'altro, quale contrappeso, il d.lgs. n. 22/2015 ha delineato un sistema improntato ad una maggiore sicurezza del reddito e dell'occupabilità, valorizzando il legame tra trattamenti di disoccupazione e politiche attive del lavoro per favorire il reimpiego dei disoccupati.

Il *mix* di politiche di *flexibility* con quelle di *security (flexicurity)*⁹⁶⁴ avuto di mira dal legislatore si pone — nell'ambito della disciplina dei trattamenti di disoccupazione ancor più che non in quella degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto — come un completamento

⁹⁶³ Su cui cfr. tra i molti, F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015 (contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti)*, in *ADAPT Labour Studies e-Book series*, 2015, n. 46; E. Ghera, D. Garofalo, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015; L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi - Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e 23*, Torino, 2015; G. Ferraro (a cura di), *I licenziamenti nel contratto «a tutele crescenti»*, in *Quad. ADL*, 2015, 14 ss.; R. Pessi, C. Pisani, G. Proia, A. Vallebona, *Jobs Act e licenziamento*, Torino, 2015; E. Gagnoli, *Il licenziamento individuale per riduzione di personale e le novità normative*, in *RIDL*, 2015, 4, 1062 ss.; V. Speciale, *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra Costituzione diritto europeo*, in *RIDL*, 2016, 1, 111 ss.; F. Carinci, *Dallo Statuto al Contratto a tutele crescenti: il "cambio di paradigma"*, in *GI*, 2016, 3, 776 ss.

⁹⁶⁴ Per alcune valutazioni sulla realizzazione di tale modello da parte del *Jobs Act 2* cfr. M. V. Ballestrero, *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, in *LD*, 2015, 39 ss.; S. Giubboni, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 246/2015*; V. Speciale, *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra law and economics e vincoli costituzionali*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 259/2015*, 4-5; D. Gottardi, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexsecurity: andata e ritorno*, cit., 251-252; A. Perulli, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?*, L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23*, Torino, 2015, 26-27; M. Corti, *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Torino, 2018, 83 ss.

della revisione già intrapresa dalla l. n. 92/2012, la quale aveva significativamente inciso su un assetto di tutele che, nei suoi tratti strutturali, risultava invariato sin dall'originaria configurazione risalente al periodo prebellico⁹⁶⁵. Il *Jobs Act*, infatti, non ha intaccato il nucleo riformato dalla legge Fornero, ma ha piuttosto implementato quegli aspetti che la stessa aveva tralasciato, anche per ragioni di contenimento della spesa pubblica, attuando una diversa modulazione dei trattamenti di disoccupazione ed estendendone la portata a favore di una più ampia platea di beneficiari⁹⁶⁶.

Di tale continuità danno conto sia la formulazione dei criteri e degli obiettivi della delega (l. n. 183/2014), ove si prescrive la rimodulazione dell'ASpI mediante l'unificazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, sia il d.lgs. n. 22/2015 che istituisce, a decorrere dal 1° maggio 2015, l'indennità mensile di disoccupazione, denominata NASpI, «nell'ambito dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI)» (art. 1) rinviando per la regolamentazione alle «disposizioni in materia di ASpI in quanto compatibili» (art. 14).

Nel suo complesso il d.lgs. n. 22/2015, imolementando le suddette indicazioni, procede a riordinare, nel titolo primo, i trattamenti di tutela del reddito dei lavoratori disoccupati involontari, riunendo in una sola prestazione sia le misure ordinarie sia quelle "brevi". Queste ultime, infatti, risultavano ancora distinte nell'impianto della l. n. 92/2012, la quale, pur avendo eliminato l'indennità di mobilità a decorrere dal 1° gennaio 2017⁹⁶⁷, aveva riproposto, accanto all'ASpI⁹⁶⁸, la c.d. mini-Aspi⁹⁶⁹,

⁹⁶⁵ Così 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*, op. cit., 201.

⁹⁶⁶ In tal senso D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, cit., 353; S. Caffio, *Il progressivo ritorno alle origini: dall'indennità di disoccupazione alla NASpI*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, cit., 267 ss.; M. D'Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, in F. Santoni, M. Ricci, R. Santucci (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, cit., 373 ss.; S. Spattini, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, in ADAPT University Press, 2015, vol. 37, 130 ss.; M. V. Ballestrero, *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, cit., 39 ss.; F. Ravelli, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *GDLRI*, 2015, 3, 499.

⁹⁶⁷ V. art. 2, c. 71, l. n. 92/2012, cui tuttavia si accompagnava la normativa transitoria ex art. 2, c. 46, l. n. 92/2012, come modificato dall'art 46-bis, c. 1, lett. e), d.l. n. 82/2012, conv. in l. n. 134/2012, sulla rimodulazione decrescente, nell'arco del quadriennio di applicazione, dell'indennità stessa (cfr. circ. Inps n. 2 del 7 gennaio 2013) e cui successivamente l'art. 1, c. 142, l. n. 205/2017 (legge di stabilità per il 2018) ha apposto un'ulteriore deroga, nelle aree di crisi industriale complessa, ove può essere concesso un trattamento di mobilità in deroga della durata massima di 12 mesi e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2018 ed entro

cioè un'indennità di disoccupazione accessibile con requisiti ridotti rispetto a quelli richiesti per l'accesso alla prestazione di disoccupazione principale⁹⁷⁰. Con la riforma del 2015 il legislatore realizza invece compiutamente il processo di unificazione, sostituendo la NASpI ad entrambi i trattamenti di disoccupazione previgenti.

Nel corpo del decreto legislativo in parola si trovano poi, oltre al titolo primo dedicato alla sola NASpI, altri titoli destinati a disciplinare rispettivamente una prestazione di sostegno al reddito per i collaboratori coordinati e continuativi, c.d. DIS-COLL (titolo secondo), l'assegno di disoccupazione c.d. ASDI (titolo terzo) e il contratto di ricollocazione (titolo quarto).

A tal proposito va subito anticipato che l'ASDI è oramai uno strumento ad esaurimento in quanto il d.lgs. n. 147/2017, attuativo della l. n. 33/2017, recante norme per il contrasto della povertà, il riordino delle prestazioni e del sistema degli interventi e dei servizi sociali, ne ha disposto la graduale cessazione statuendo che esso non sia più riconosciuto a far data dal 1° gennaio 2018, fatti salvi gli aventi diritto che entro la medesima data hanno maturato i requisiti richiesti (art. 18).

Una altrettanto importante precisazione deve essere fatta in merito alla sostituzione del «*contratto di ricollocazione*» ex art. 17, d.lgs. n. 22/2015, con l'«*assegno di ricollocazione*» ad opera dell'art. 23, d.lgs. n. 150/2015 (su cui v. *infra*).

un preciso limite di spesa, a favore dei lavoratori che cessano la mobilità ordinaria o in deroga dal 1° gennaio 2018 al 30 giugno 2018, prescindendo anche dall'applicazione dei criteri di cui al d.m. n. 83473 del 1° agosto 2014, a condizione che a tali lavoratori siano contestualmente applicate misure di politica attiva, individuate in un apposito piano regionale, da comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e all'ANPAL.

⁹⁶⁸ V. art. 2, c. 1, l. n. 92/2012

⁹⁶⁹ V. art. 2, c. 20, l. n. 92/2012; a differenza dell'ASpI, riconosciuta ai lavoratori disoccupati che potessero far valere almeno 2 anni di assicurazione e 1 anno di contribuzione nel biennio precedente la disoccupazione, la mini-ASpI era concessa a chi avesse almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi (con eliminazione del requisito di anzianità assicurativa pari ad almeno 2 anni invece previsto per il previgente trattamento di disoccupazione a requisiti ridotti).

⁹⁷⁰ Sull'ASpI e la mini-ASpI si rinvia a D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., 166 ss.; A.L. Fraioli, P. Pozzagli *Le tutele contro la disoccupazione*, in A. Vallebona (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 227 ss.; G. Ferraro, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 490 ss.; P. Bozzao, *L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI)*, cit., 429 ss.; ID., voce *Aspi - Assicurazione sociale per l'impiego*, cit.; F. Pizzi, F. Russo, *L'ammortizzatore sociale universale: l'ASpI*, cit.; S. Giubboni, *La Mini-Aspi*, cit., 446 ss.; F. Liso, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, cit.; A. M. Caracciolo, *La riforma degli ammortizzatori sociali: ASpI e Mini-ASpI e tutele già esistenti*, cit., 23 ss.; S. Spattini, M. Tiraboschi, *L'assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpI)*, cit., 200 ss.

2. La tutela contro la disoccupazione involontaria

Dal punto di vista metodologico, nell'analisi della disciplina dei trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione si seguirà il medesimo "filo conduttore" già utilizzato dal legislatore nel dettare la nuova regolamentazione e cioè le tre linee direttrici di fondo del d.lgs. n. 22/2015: l'omogeneizzazione dei trattamenti vigenti in un'unica misura, fondata sul principio assicurativo; l'universalizzazione delle tutele, anche mediante la previsione di una prestazione per i lavoratori autonomi economicamente dipendenti; l'introduzione di un sussidio a carattere non contributivo riservato ai lavoratori disoccupati in condizione di bisogno economico. A queste deve poi aggiungersi il rafforzamento del collegamento con le politiche attive del lavoro, tramite il meccanismo della c.d. condizionalità (v. *infra* § 2.3), la cui attuazione, pur demandata ad un diverso decreto attuativo, si pone in stretta sinergia con la revisione dei sussidi in favore dei lavoratori disoccupati.

2.1. L'unificazione dei trattamenti nella NASpI: i requisiti d'accesso e la durata

Come anticipato, la razionalizzazione dei trattamenti di disoccupazione prende le mosse nella legge delega del 2014 dalla unificazione delle prestazioni, in passato frammentate e differenziate in ragione delle caratteristiche proprie dei soggetti destinati a percepirle.

Il d.lgs. n. 22/2015, nell'applicare tale criterio direttivo, supera la residua duplicità dei trattamenti ancora prevista dalla l. n. 92/2012 (che distingueva ASpI e mini-ASpI), che era stata mantenuta quale portato di un retaggio del sistema antecedente, ove ad una diversa struttura delle prestazioni corrispondeva anche una differente funzione, giacché l'«*indennità ordinaria*» interveniva per integrare il reddito dopo la perdita del lavoro e nel tempo ritenuto necessario alla ricerca di una nuova occupazione, mentre l'«*indennità a requisiti ridotti*», corrisposta nell'anno successivo al verificarsi della disoccupazione, mirava a compensare una situazione di sottoccupazione⁹⁷¹.

Tale ultima funzione, invero, era venuta meno nella mini-ASpI, erogata al momento del verificarsi della disoccupazione proprio come l'ASpI⁹⁷², rispetto alla quale finiva per mostrare una sostanziale identità di struttura, tale da motivare l'accorpamento dei due trattamenti (come poi avvenuto con la NASpI)⁹⁷³.

⁹⁷¹ Così F. Liso, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, cit., 340.

⁹⁷² Art. 2, commi 20 -22, l. n. 92/2012.

⁹⁷³ Art. 1, d.lgs. n. 22/2015. In tal senso v. F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, in *RDSS*, 2014, 4, 471; ma anche P. Bozzao, *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, cit., 206.

A maggior ragione dopo l'abolizione della mini-ASpI, l'effettiva unità dei trattamenti non poteva esaurirsi nel mero superamento della pluralità delle prestazioni di disoccupazione, in una sorta di ultimazione ideale del percorso intrapreso dalla legge Fornero, che già aveva disposto l'eliminazione della indennità di mobilità, ma doveva tendere anche a tutelare l'evento protetto della disoccupazione nella sua accezione più ampia, comprensiva di quella totale (tradizionalmente intesa), ma anche della sottoccupazione e della discontinuità occupazionale.

In questo senso al trattamento unificato della NASpI si deve oggi ricondurre una doppia valenza: da un lato, di misura di sostegno al reddito comune a tutti i lavoratori subordinati disoccupati⁹⁷⁴, dall'altro, di prestazione capace di unificare l'evento oggetto di tutela in modo da poter rispondere anche ai bisogni di chi, per la marginalità o discontinuità del suo lavoro, si trovi in uno stato di bisogno equivalente a quanti sono disoccupati totali⁹⁷⁵.

Per tale motivo, la nuova configurazione unitaria della prestazione ha comportato sia una revisione dei requisiti di accesso al trattamento di disoccupazione sia una rivisitazione dei concetti di involontarietà della disoccupazione e di disponibilità al lavoro, rimodulati mediante una modifica delle norme che sospendono l'erogazione delle indennità durante i periodi di occupazione breve ovvero a fronte della ricezione di modesti compensi da lavoro, tale da incidere estensivamente sull'ambito della tutela economica e occupazionale.

A questo proposito, va evidenziato che il d.lgs. n. 22 non ha apportato radicali stravolgimenti, lasciando in sostanza invariata la disciplina della compatibilità tra il beneficio della NASpI e il rapporto di lavoro subordinato o lo svolgimento di attività lavorative autonome o di impresa individuale (su cui v. artt. 9 e 10). Qui l'innovazione degna di nota sta nella sostituzione del principio di incompatibilità tra retribuzione da lavoro subordinato e percezione del trattamento di disoccupazione — che comportava la sospensione dell'ASpI in caso di rapporti di durata fino ad un massimo di 6 mesi⁹⁷⁶ — con un regime di cumulabilità della NASpI con rapporti di lavoro subordinato o attività lavorativa autonoma, di impresa individuale o parasubordinata da cui derivi un reddito annuale inferiore alle soglie stabilite *ex lege*⁹⁷⁷ (nel caso di lavoro subordinato a prescindere

⁹⁷⁴ V. art. 2, d.lgs. n. 22/2015 che definisce il campo applicativo della NASpI *ad escludendum*, restando, in particolare, al di fuori dell'ambito soggettivo della tutela i pubblici dipendenti a tempo indeterminato e gli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato; questi ultimi tuttavia conservano un trattamento speciale regolato da apposita disciplina; M. D'Onghia, *Tutele in caso di perdita dell'occupazione*, in Curzio P., Di Paola L., Romei R. (diretto da), *Previdenza ed assistenza*, Milano, 2017, 161 ss.

⁹⁷⁵ Così S. Renga, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., 79.

⁹⁷⁶ V. art. 2, cc. 15 e 16, l. n. 92/2012.

⁹⁷⁷ Pari al reddito minimo escluso da imposizione fiscale nel caso di lavoro subordinato *ex art. 9, c. 1* e pari al reddito limite utile ai fini della conservazione

dalla durata minore o maggiore di 6 mesi)⁹⁷⁸, poiché in tal caso permane il diritto alla prestazione ridotta di un importo corrispondente all'80% del reddito previsto⁹⁷⁹.

La novità principale è però rappresentata dalla ridefinizione dei requisiti contributivi di accesso alla prestazione NASpI, stabiliti nel possesso di almeno 13 settimane di contribuzione⁹⁸⁰ nei 4 anni antecedenti l'evento di disoccupazione ed almeno 30 giornate di effettivo lavoro nei 12 mesi precedenti. Tale revisione si comprende proprio alla luce dell'eliminazione del trattamento con requisiti ridotti, poiché i criteri suddetti rappresentano una sorta di evoluzione di quelli previgenti, pari ad almeno 2 anni di assicurazione e 1 anno di contribuzione nel biennio precedente la disoccupazione per l'ASpI (art. 2, c. 4, l. n. 92/2012) e ad almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi la per mini-ASpI (art. 2, c. 20, l. n. 92/2012).

Con la riduzione al minimo del requisito contributivo, per giunta ragguagliato non più agli ultimi 12 mesi, bensì agli ultimi 48⁹⁸¹, il

dello stato di disoccupazione nel caso di lavoro autonomo ex art. 10, c. 1, d.lgs. n. 22/2015.

⁹⁷⁸ Infatti se il lavoratore, durante il periodo in cui percepisce la NASpI, instaura un rapporto di lavoro subordinato che non solo comporti un reddito annuale superiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale, ma che sia anche di durata superiore a 6 mesi, decade dalla prestazione; invece, ove il superamento della soglia reddituale, non sia frutto di un rapporto di lavoro di durata superiore a 6 mesi, la prestazione è sospesa d'ufficio per la durata del rapporto di lavoro; v. art. 9, c. 1, d.lgs. n. 22/2015, nonché circ. Inps 2015, n. 94, § 2.10.a.

⁹⁷⁹ V. art. 9, c. 2, art. 10, c. 1, d.lgs. n. 22/2015; v. anche artt. 9, c. 3 e 10, c. 1, che impongono al lavoratore, sia autonomo che dipendente, l'obbligo di comunicare all'Inps, entro 1

mese dall'inizio della nuova attività, il reddito annuo che prevede di trarre dalla nuova attività.

⁹⁸⁰ V. art. 3, d.lgs. n. 22/2015; nonché circ. Inps n. 94 del 12 maggio 2015 il cui § 2.2, lett. b) chiarisce 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.*» così colmando il silenzio del legislatore che, riferendosi alla sola contribuzione, senza null'altro specificare, poteva far sorgere il dubbio circa l'eventuale disattivazione del principio di automaticità; in dottrina sul punto cfr. S, Caffio, *Il progressivo ritorno alle origini: dall'indennità di disoccupazione alla NASpI*, cit., 272.

⁹⁸¹ V. msg. Min. lav. 20 marzo 2015 nonché circ. Inps n. 142 del 29 luglio 2015, che hanno precisato che ai fini della individuazione del quadriennio per la ricerca del requisito contributivo richiesto vanno neutralizzati i periodi di sospensione del rapporto coperti da contribuzione figurativa, quali: aspettativa sindacale ex art. 31, l. n. 300/1970, periodi di CIG in deroga, periodi di lavoro all'estero in Paesi non convenzionati, malattia senza integrazione della retribuzione da parte del datore di lavoro; in presenza di una pluralità di periodi neutri, cioè non utili ai fini della ricerca del requisito contributivo e lavorativo, che si susseguono si richiede che almeno il primo evento cominci o sia in corso nel quadriennio di osservazione ai fini della ricerca del requisito contributivo; in tal caso il

legislatore ha di fatto ampliato la platea dei beneficiari delle prestazioni includendovi anche coloro la cui storia contributiva risulti ridotta o frammentata a causa di carriere discontinue e lavori saltuari, che possono contare su un periodo di verifica più lungo e criteri meno stringenti.

Una simile modifica sembra, inoltre, muoversi, ancora una volta, nell'ottica della *flexicurity* che ispira la riforma nel suo complesso, cercando di dare risposta al fenomeno dell'alternanza lavoro-disoccupazione a fronte di un prevedibile incremento della precarizzazione dei rapporti di lavoro determinato dall'introduzione del contratto a tutele crescenti (di cui al coevo d.lgs. n. 23/2015)⁹⁸².

Quanto alla previsione del «*filtro aggiuntivo*»⁹⁸³ rispetto al requisito contributivo, dei 30⁹⁸⁴ giorni di lavoro effettivo⁹⁸⁵ negli ultimi 12 mesi, esso persegue una chiara finalità antielusiva. Tale previsione, infatti, mira ad «agganciare» la fruizione del trattamento di disoccupazione ad una effettiva anzianità aziendale, assicurativa e contributiva, evitando che l'instaurazione di rapporti di lavoro in concomitanza con eventi sospensivi (quali ad esempio la maternità o la malattia) possa consentire di godere sia delle prestazioni temporanee ad essi connesse sia della NASpI, anche grazie alla maturazione del requisito contributivo durante i periodi coperti da contribuzione figurativa⁹⁸⁶.

Traendo le fila di quanto si qui detto, si può osservare che il *Jobs Act*, una volta ridimensionata con il d.lgs. n. 23/2015 la tutela reale per i nuovi assunti ed aumentata con il d.lgs. n. 81/2015 la flessibilità interna delle tipologie contrattuali sul piano del rapporto, ha cercato di controbilanciare

quadriennio viene ampliato in misura pari alla durata dell'evento neutro; inoltre, i periodi di inoccupazione o disoccupazione non danno luogo a neutralizzazioni ed a conseguenti ulteriori ampliamenti del quadriennio, tuttavia non determinano, di per sé, interruzione della ricostruzione del quadriennio di osservazione.

⁹⁸² Cfr. D. Garofalo, *Il d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22: un primo commento*, in *RDSS*, 2015, 2, 388.

⁹⁸³ Così M. D'Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, cit., 377.

⁹⁸⁴ V. circ. Inps n. 94 del 12 maggio 2015, che chiarisce come nel computo delle 30 giornate di lavoro effettivo si prescinde dal minimale contributivo, con ciò ricomprendendosi anche i casi in cui la legge consente la deroga al minimale (es. CIGS per CdS).

⁹⁸⁵ V. circ. Min. lav. n. 24 del 5 ottobre 2015, secondo cui per giornate di effettivo lavoro devono intendersi le giornate di effettiva presenza al lavoro, a prescindere dalla loro durata oraria, compresi i periodi di sospensione del lavoro derivanti da ferie, festività, infortuni e maternità; nonché circ. Inps n. 194 del 27 novembre 2015 che ha fornito precisazioni circa il perfezionamento di tale requisito in alcune fattispecie particolari quali il lavoro domestico, a domicilio, agricolo, il lavoro con periodi di lavoro all'estero, nonché il lavoro interesse da neutralizzazione e conseguente contribuzione di interesse molto risalente, lavoratori.

⁹⁸⁶ V. ancora D. Garofalo, *Il d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22: un primo commento*, cit., 389.

l'indebolimento così creatosi *a latere lavoratoris* con una più ampia tutela sul mercato del lavoro, eliminando il requisito dell'anzianità assicurativa biennale e abbassando la misura del requisito contributivo d'accesso alle prestazioni di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria.

In tal modo si è anche adempiuto alla direttiva dettata dalla legge delega concernente l'omogeneizzazione dei trattamenti previdenti mediante l'introduzione di un'unica misura. Tuttavia, l'allentamento dei requisiti d'accesso che tale modifica ha determinato non può essere considerato in modo isolato, ma deve necessariamente essere letto in uno con la maggiore severità propria di altri aspetti della disciplina, quali la durata, l'entità delle prestazioni e la contribuzione figurativa connessa, solo così potendosi avere un quadro completo da cui valutare nell'insieme l'effettività del livello complessivo di tutela dei disoccupati come emergente dal nuovo impianto del d.lgs. n. 22.

In primo luogo, a fronte del trattamento unico, che ha introdotto nel sistema una maggiore dose di solidarietà per le ragioni poc'anzi evidenziate, il legislatore ha stabilito un collegamento tra la durata della prestazione e l'anzianità contributiva, così rafforzando la diversa logica della corrispettività tra i benefici conseguibili e i pregressi "costi" sopportati. La NASpI è, difatti, corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni, scomputati i periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione⁹⁸⁷.

La determinazione della durata dell'indennità di disoccupazione in rapporto alla quantità di contribuzione versata dal beneficiario costituisce una delle novità più rilevanti della disciplina dei trattamenti di disoccupazione introdotta con il *Jobs Act II*, che ha rivoluzionato totalmente l'approccio consolidatosi precedentemente⁹⁸⁸, alla cui stregua la durata dei sussidi era sempre stata ragguagliata all'età dei percettori, in ragione della presunta maggiore difficoltà per il lavoratore più anziano di reperire una nuova occupazione. Così infatti è stato non solo per la disoccupazione ordinaria, per quella a requisiti ridotti e per l'indennità di mobilità, ma anche per l'ASpI che, a regime, avrebbe dovuto avere una durata differenziata sulla base del solo dato anagrafico del percettore, arrivando a 12 e 18 mesi rispettivamente per gli infra e gli ultra cinquantacinquenni⁹⁸⁹.

⁹⁸⁷ V. art. 5, d.lgs. n. 22/2015.

⁹⁸⁸ Così F. Natalini, *La riforma dell'Aspi nell'ambito del Jobs Act: nasce la Naspi*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi*, op. cit., 230.

⁹⁸⁹ V. art. 2, c. 11, l. n. 92/2012, che a decorrere dal 1° gennaio 2016 e in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla predetta data, stabiliva la durata suddetta dell'ASpI; v. invece art. 2, c. 45, l. n. 92/2012 per la disciplina del periodo intermedio, 2013-2015.

La diversa disposizione del d.lgs. n. 22 si pone, quindi, quale vero e proprio cardine della riforma⁹⁹⁰ poiché essa rappresenta la massima valorizzazione della natura assicurativo-previdenziale della NASpI⁹⁹¹.

Con l'art. 5, infatti, il legislatore accoglie una logica strettamente meritocratica che condiziona la fruizione del sussidio, e quindi l'intensità della tutela, alla sola storia contributiva del lavoratore, configurando «una sorta di protezione a tutele crescenti contro la disoccupazione, informata ad un diverso concetto di adeguatezza dei mezzi necessari per le esigenze della vita»⁹⁹².

A fronte dell'evento di disoccupazione, difatti, il legislatore abbandona la nozione "oggettiva" di adeguatezza delle prestazioni e ne accoglie, invece, una che potrebbe definirsi "soggettiva". La sostanziale uniformità dell'importo e della durata dei trattamenti, che aveva caratterizzato i sussidi in passato, si fondava su criteri di valutazione del bisogno presunto dei beneficiari secondo la logica propriamente solidaristica di offrire prestazioni di maggior durata ai soggetti considerati in stato di maggior bisogno a causa dell'età. La nuova disciplina, di contro, garantendo prestazioni più lunghe, e quindi più cospicue, a quei lavoratori che hanno una maggiore anzianità contributiva sposta il baricentro della tutela dal bisogno al merito (ovviamente contributivo), dando attuazione al principio di corrispettività tra ampiezza della tutela e concorso al finanziamento della stessa proprio del modello assicurativo⁹⁹³.

Per tale via, il d.lgs. n. 22 ha concretizzato il criterio direttivo contenuto nella legge delega⁹⁹⁴ di ancorare i trattamenti alla contribuzione versata dal (*id est* per conto del) lavoratore, ma ha, nondimeno, tralasciato del tutto di dare applicazione all'altra connessa indicazione⁹⁹⁵ di incrementare la durata massima delle prestazioni per i lavoratori con

⁹⁹⁰ Così P. Capurso, *Assicurazione sociale per l'impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, in *LG*, 2015, 4, 344.

⁹⁹¹ In senso critico sul punto v. S. Renga, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., 86, la quale riporta un efficace esempio a dimostrazione di come la durata dei trattamenti abbia subito una drastica modificazione: un lavoratore in possesso del requisito massimo di 12 mesi di contribuzione negli ultimi 4 anni, avrà diritto a 6 mesi di prestazione NASpI, mentre nella stessa condizione avrebbe avuto diritto a 12 mesi di ASpI, ovvero a 18 se ultra cinquantacinquenne.

⁹⁹² P. Capurso, *Assicurazione sociale per l'impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, cit., 344.

⁹⁹³ *Ibidem*; ma analogamente v. anche F. Ravelli, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, cit., 504; M. D'Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, cit., 380; D. Mesiti, *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in *LG*, 2015, 4, 329 ss.; ID., *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, Milano, 2018, 320.

⁹⁹⁴ V. art. 1, c. 2, lett. b), n. 1, l. n. 183/2014.

⁹⁹⁵ V. art. 1, c. 2, lett. b), n. 2, l. n. 183/2014.

carriere contributive più rilevanti, e quindi presumibilmente di età più avanzata.

Sul punto non può che esprimersi un giudizio estremamente critico, perché la compiuta valorizzazione del merito, che pur risponde ad una condivisibile *ratio* di equità redistributiva, è stata applicata nella sua versione “pura”, cioè senza la mitigazione di alcun bilanciamento: né per evitare una eccessiva penalizzazione dei lavoratori più deboli con anzianità contributiva ridotta a causa di carriere discontinue, né per premiare i lavoratori che più hanno contribuito al finanziamento dell’assicurazione. Per questi ultimi, anzi, il trattamento percepito sarà proporzionalmente peggiore rispetto a chi, avendo versato una contribuzione minore, riceverà la NASpI in misura esattamente pari alla metà delle settimane di contributi versati.

Invero, l’originaria previsione dell’art. 5 aveva stabilito, a partire dal 2017, un massimale di 78 settimane (ovvero 18 mesi) in luogo degli attuali 24 mesi; tale tetto, tuttavia, appariva irrazionale e incorrente con l’introduzione di un meccanismo di stampo assicurativo che lega la prestazione alla contribuzione, allorché ad esso si affiancava una contestuale deroga⁹⁹⁶. Per ovviare a tale criticità il legislatore è intervenuto successivamente, abrogando il suddetto inciso prima della sua entrata in vigore⁹⁹⁷.

Una valutazione, all’opposto, positiva merita l’introduzione di tale meccanismo di determinazione della durata del trattamento in quanto potenzialmente capace di incidere, da un lato, sulle fittizie cessazioni dei rapporti di lavoro finalizzate proprio al godimento dei trattamenti di disoccupazione e, dall’altro, sullo svolgimento di prestazioni lavorative non regolari, giacché la correlazione tra contribuzione e prestazioni previdenziali dovrebbe disincentivare il parassitismo e favorire al tempo stesso l’emersione del lavoro sommerso essendoci tutto l’interesse del lavoratore a vedersi versata la contribuzione non tanto ai fini pensionistici (essendo nel comune sentire il diritto alla pensione percepito come quasi un miraggio) quanto proprio ai fini del godimento della NASpI.

2.1.1. La misura delle prestazioni

Nella stessa logica di rafforzamento della corresponsabilità e attenuazione della solidarietà propria della disposizione sulla durata della NASpI, si pongono ulteriori aspetti della recente regolamentazione che meritano di essere vagliati, quali la determinazione dell’arco temporale di riferimento

⁹⁹⁶ Cfr. D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, cit., 360.

⁹⁹⁷ V. art. 43, c. 3, d.lgs. n. 148/2015 che ha disposto la soppressione dell’ultimo periodo dell’art. 5, d.lgs. n. 22/2015, con ciò determinandosi, anche per gli eventi di disoccupazione successivi al 1° gennaio 2017, che la Naspi deve essere corrisposta in proporzione del numero di settimane di contribuzione utile nel quadriennio di osservazione, per una durata massima di 24 mesi.

per l'individuazione della retribuzione parametro, del meccanismo di calcolo dell'indennità, del c.d. *décalge* della misura della prestazione al trascorrere del tempo, della modifica *in peius* della copertura figurativa sulla posizione contributiva del lavoratore (per la quale vengono posti dei massimali di importo).

Per quanto concerne la misura della prestazione, va segnalato che il legislatore ha previsto un nuovo sistema di calcolo del trattamento, che rapporta il *quantum* dell'indennità alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali dell'ultimo quadriennio e non più dell'ultimo biennio. Rispetto alla previgente disciplina, la NASpI non viene calcolata in percentuale sulla retribuzione effettivamente corrisposta al lavoratore, bensì sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali⁹⁹⁸. Ciò incide evidentemente in senso peggiorativo sulla prestazione, poiché quest'ultimo parametro non considera una pluralità di voci (quali ad esempio l'indennità di trasferta, l'indennità per i trasferisti, l'indennità di mensa, i redditi derivanti da piani di *stock option*, ecc.) che influiscono significativamente sull'importo retributivo complessivo⁹⁹⁹.

Suscettibile di una duplice lettura è la previsione sul raddoppio dell'arco temporale di riferimento per determinare la retribuzione media assunta come base di calcolo dell'indennità¹⁰⁰⁰, il cui effetto riduttivo della misura della prestazione emerge, invero, più con riguardo ai lavoratori con rapporto stabile, la cui retribuzione è presumibile possa migliorare nel tempo, che non per i lavoratori con rapporti temporanei per i quali, viceversa, il più ampio arco temporale di riferimento potrebbe limitare le conseguenze negative derivanti dalle oscillazioni della retribuzione¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁸ V. art. 4, d.lgs. n. 22/2015 secondo cui «la NASpI è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33», ove tale valore consente di rapportare la retribuzione parametro al mese, essendo 4,33 il risultato della divisione del numero delle settimane per i mesi dell'anno.

⁹⁹⁹ Il riferimento è al reddito imponibile ai fini contributivi di cui all'art. 12, l. n. 153/1969, come modificato dall'art. 6, d.lgs. n. 314/1997; v. circ. Inps n. 94 del 12 maggio 2015, che espressamente vi ricomprende anche gli elementi continuativi e non continuativi della retribuzione e le mensilità aggiuntive; sul punto cfr. V. Filì, *Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali*, e-book Altalex, 2015, 15; sul reddito imponibile cfr. V. Filì, *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Torino, 2010.

¹⁰⁰⁰ Facendo un raffronto con le precedenti discipline, la l. n. 92/2012 prendeva come retribuzione parametro quella percepita nel biennio precedente la disoccupazione (art. 2, c. 6), mentre la disciplina ancora anteriore considerava la retribuzione media degli ultimi 3 mesi di occupazione (art. 7, c. 2, l. n. 86/1988 conv. in l. n. 160/1988).

¹⁰⁰¹ Già con riferimento all'ASpI, una simile considerazione era stata proposta da D. Garofalo, *Gli ammortizzatori sociali*, cit., 181; F. Liso, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, cit., 1 ss.; P. Bozzao, *L'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, cit., 435.

L'accentuazione della corrispettività si rinviene, ancora una volta, anche in tale scelta regolativa, in ragione della coincidenza temporale che viene stabilita tra il periodo di riferimento in cui verificare il requisito contributivo e quello entro il quale riscontrare le prestazioni calcolate in percentuale sulla retribuzione percepita (4 anni). Tale previsione può sicuramente avere il positivo effetto di scoraggiare comportamenti fraudolenti volti ad accrescere fittiziamente, con la connivenza del datore di lavoro, la retribuzione degli ultimi periodi di lavoro in vista della cessazione del rapporto¹⁰⁰².

Dalla retribuzione così determinata deriva la misura del trattamento¹⁰⁰³, che è pari al 75% della retribuzione mensile stessa ove questa sia pari o inferiore nel 2018 a € 1.208,15¹⁰⁰⁴, mentre ove sia maggiore alla suddetta percentuale va aggiunta una somma pari al 25% della differenza tra la retribuzioni mensile e l'importo predetto di € 1.208,15, fermo il massimale mensile¹⁰⁰⁵, per il 2018, di € 1.314,30¹⁰⁰⁶.

Un'altra rilevante novità in tema di misura del trattamento è data dalla previsione del c.d. meccanismo del *décalage*, alla cui stregua il trattamento subisce una riduzione del 3% al mese a partire dal quarto mese di fruizione (per l'ASpI il decremento della prestazione, pari al 15%, era semestrale)¹⁰⁰⁷. Tale intervento sul c.d. tasso di sostituzione tra retribuzione e sussidio previdenziale, implica una significativa compressione delle prestazioni di più lunga durata, che arriva a toccare il 53% dell'ammontare iniziale per quelle erogate per 24 mesi.

Dal raffronto con l'ASpI si evince che sebbene la NASpI possa coprire un periodo di tempo più lungo rispetto a quello previsto in passato, tuttavia, proprio in virtù del *décalage*, l'importo dell'indennità risulta nel lungo periodo sensibilmente inferiore¹⁰⁰⁸. Da ciò deriva che la diminuzione graduale della "quantità" del sussidio ha delle ricadute anche in termini di

¹⁰⁰² V. ancora F. Liso, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, cit., 1 ss.

¹⁰⁰³ V. art. 4, c. 4, d.lgs. n. 22/2015, che dispone la non applicazione a carico del percettore di NASpI del prelievo contributivo del 5,84% ex art. 26, l. n. 41/1986.

¹⁰⁰⁴ V. circ. Inps n. 19 del 31 gennaio 2018, § 5; trattasi di importo soggetto a rivalutazione annuale sulla base della variazione dell'indice ISTAT, che infatti nel 2015 era pari ad € 1.195 (art. art. 4, c. 2, d.lgs. n. 22/2015).

¹⁰⁰⁵ Il d.lgs. n. 22/2015 prevede un discreto innalzamento del massimale rispetto a quello riferito all' ASpI, che nel 2015 era di € 1.167,91, così come previsto dalla circ. Inps n. 19 del 30 gennaio 2015.

¹⁰⁰⁶ V. ancora circ. Inps n. 19 del 31 gennaio 2018, § 5, che attua la prevista rivalutazione di cui all'art. 4, c. 2, d.lgs. n. 22/2015.

¹⁰⁰⁷ V. art. 4, c. 3, d.lgs. n. 22/2015.

¹⁰⁰⁸ Ricorda D. Mesiti, *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, cit., che «il nuovo sistema di calcolo dell'abbattimento determina, rispetto al sistema precedente, una riduzione, in termini assoluti, degli importi corrisposti al beneficiario nella misura del 6% per l'intero secondo trimestre di fruizione, del 5,3% per il secondo semestre, dell'11,7% per il terzo semestre ed addirittura del 26,5% per il quarto semestre».

spesa complessiva, poiché le 24 mensilità massime astrattamente spettanti non saranno corrisposte tutte per un importo pieno e, di conseguenza al termine delle periodo massimo di fruizione, l'ammontare totale percepito dal beneficiario, ragguagliato alla misura iniziale, avrà un importo pari a circa 16 mensilità piene.

Lo scopo del *décalage* è sia quello di spronare, penalizzando chi resta inerte, la ricerca di una nuova occupazione¹⁰⁰⁹, sia di garantire un risparmio di spesa al fine di compensare i maggiori costi cui l'ampliamento della platea dei beneficiari ha dato luogo, una volta che la riforma è entrata a regime¹⁰¹⁰.

Oltre alla disposizione sul *décalage*, anche altre mirano ad incentivare il beneficiario della prestazione alla ripresa del lavoro: si pensi al già consolidato incentivo alla autoimprenditorialità (art. 8) e alle ipotesi di compatibilità tra sussidio e nuova attività lavorativa (artt. 9 e 10), di cui si è già detto più sopra.

Per quanto attiene all'incentivo alla autoimprenditorialità, va qui ricordato che l'art. 8 rende definitiva la possibilità, in precedenza prevista solo in via sperimentale, che il lavoratore avente diritto alla corresponsione dell'indennità possa richiedere la liquidazione anticipata in un'unica soluzione dell'importo complessivo della NASpI che gli spetta e che non gli è stato ancora erogato, allo scopo di iniziare una attività lavorativa autonoma o di impresa individuale ovvero per sottoscrivere una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio.

La natura di tale liquidazione *una tantum*, come affermato anche dall'Istituto previdenziale nel vigore di analoghe disposizioni normative, non è riconducibile a quella tipica dei trattamenti previdenziali per la disoccupazione di prestazione di sicurezza sociale, quanto piuttosto di contributo finanziario per lo sviluppo dell'autoimprenditorialità¹⁰¹¹, con la conseguenza che essa è erogabile solo in funzione della disponibilità delle risorse¹⁰¹².

¹⁰⁰⁹ Così. V. Filì, *Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali*, cit., 16; S. Spattini, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in F. Carinci, M. Tiraboschi, *I decreti attuativi del Jobs act: prima lettura e interpretazioni*, *Adapt Labour Studies*, e-book series, 2014, 37, 136.

¹⁰¹⁰ V. Inps XVII Rapporto annuale, luglio 2018, consultabile in www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Rapporti_annuali/INPSrapporto2018.pdf, che riporta come dall'entrata in vigore della NASpI (operativa dal 1° maggio 2015) alla data di cessazione non successiva al 31 dicembre 2017 sono stati erogati 4.579.557 trattamenti, così distribuiti in base all'anno di cessazione del contratto di lavoro: 1.300.290 nel 2015 (dall'1 maggio 2015); 1.606.290 nel 2016; 1.672.977 nel 2017.

¹⁰¹¹ V. circ. Inps n. 62 del 19 marzo 2015, che richiama la giurisprudenza della Corte di Cassazione formatasi sulla simile misura dell'anticipazione dell'indennità di mobilità.

¹⁰¹² V. Msg. Inps n. 736 del 30 gennaio 2015.

Ancora, per espressa previsione di legge, la liquidazione anticipata in un'unica soluzione della NASpI non dà diritto alla contribuzione figurativa, né all'assegno per il nucleo familiare¹⁰¹³; inoltre, essa deve essere restituita per intero ove il lavoratore beneficiario instauri un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta, salva la deroga nel caso in cui il rapporto sia avviato con la cooperativa della quale il lavoratore ha sottoscritto, con l'anticipazione, una quota del capitale¹⁰¹⁴.

2.1.2. Il limite alla contribuzione figurativa

Sempre nel medesimo orizzonte entro cui si pongono le disposizioni in tema di durata dell'indennità e di *décalage* del suo importo, si colloca anche la disciplina che pone un massimale alla contribuzione figurativa, seguendo un *trend* oramai ricorrente degli interventi in materia di ammortizzatori sociali susseguitisi negli ultimi anni, che mira a modificare il sistema "a costo zero", accentuandone la corresponsività e ponendo in capo ai destinatari delle prestazioni, cioè ai lavoratori, gli oneri delle stesse¹⁰¹⁵.

La contribuzione figurativa, infatti, pur riconosciuta per l'intero periodo di fruizione della NASpI, è assoggettata ad un limite indiretto, in quanto essa deve essere rapportata alla media delle retribuzioni imponibili degli ultimi 4 anni, e deve attestarsi in ogni caso entro il tetto di 1,4 volte l'importo massimo mensile della NASpI per l'anno in corso, rivalutato annualmente¹⁰¹⁶.

Quale conseguenza di tale disposizione la maggior parte dei beneficiari della NASpI¹⁰¹⁷ si troverà a poter accantonare una contribuzione figurativa

¹⁰¹³ V. art. 8, c. 2, d.lgs. n. 22/2015.

¹⁰¹⁴ V. art. 8, c. 3, d.lgs. n. 22/2015.

¹⁰¹⁵ Così M. D'Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, cit., 383, che parla in proposito di orizzonte «storico» entro il quale il legislatore si muove.

¹⁰¹⁶ Evidenzia D. Garofalo, *Il d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22: un primo commento*, cit., 392, come in tal modo «si porta ... a compimento il processo di alleggerimento della contribuzione figurativa, già iniziato con l'art. 2, c. 10, della legge Fornero»; sul tema cfr. M. D'Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, cit., 348, che sottolinea come «la limitazione dei contributi figurativi non costituisce una novità in senso assoluto» (v. art. 1, c. 25, l. n. 247/2007), ma come essa, nel *Jobs Act*, «sebbene con meccanismo diverso che opera un taglio orizzontale sulle retribuzioni imponibili» configura «un ritorno al passato evidentemente giustificato dall'esigenza di contemperare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, con l'intento di ridistribuire le tutele estendendole a soggetti prima esclusi, ma che, tuttavia, riverbera i propri effetti in un contesto del tutto differente».

¹⁰¹⁷ Secondo i dati dello studio di M. Raitano, C. Treves, *L'introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità*, in *RPS*, 2014, 4, 43 ss., tale quota corrisponde all'83,6%, dei percettori.

di gran lunga inferiore rispetto a quella a cui avrebbe avuto diritto *ante* riforma, riverberandosi gli effetti negativi in modo particolare su quei lavoratori con carriere discontinue che, per converso, più necessiterebbero di tale contribuzione per non rimanere eccessivamente “scoperti” sul fronte contributivo-previdenziale¹⁰¹⁸.

Al fine di attenuare le ripercussioni di tale decremento con riferimento alle pensioni calcolate con il metodo retributivo, l'art. 12, c. 2, d.lgs. n. 22, dispone che le retribuzioni computate ai fini della contribuzione figurativa non siano considerate per la determinazione della retribuzione pensionabile qualora siano di importo inferiore alla retribuzione media pensionabile ottenuta senza considerare tali retribuzioni; rimane, invece, salvo il computo dell'anzianità contributiva relativa ai periodi eventualmente non considerati nella determinazione della retribuzione pensionabile ai fini dell'applicazione dell'art. 24, c. 2, d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011. Con tale previsione il legislatore, da un lato, ha inteso evitare che la contribuzione figurativa connessa al trattamento di disoccupazione, ove venga in rilievo nella determinazione della base pensionabile rilevante ai fini del calcolo del trattamento pensionistico retributivo, possa penalizzare il lavoratore, in quanto la media delle retribuzioni accreditate nel periodo di riferimento potrebbe decrescere ove siano conteggiate, nella sua determinazione, le retribuzioni corrispondenti alla contribuzione figurativa per la NASpI¹⁰¹⁹; dall'altro, ha disposto che i

¹⁰¹⁸ Cfr. N. Paci, *Disoccupati e strumenti di sostegno al reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, in *RGL*, 2016, 1, 785-786.

¹⁰¹⁹ In senso analogo, anche se con riferimento alla disciplina del trattamento di fine rapporto e alle norme in materia pensionistica, v. Corte cost., 13 aprile 2017, n. 82, in *GC*, 2017, 2, 804 ss. con nota di A. Pessi, *Il principio di “neutralizzazione” e la sua applicazione ragionevole*, secondo cui «è costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 8, l. 29 maggio 1982, n. 297, nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di lavoratore che abbia già maturato i requisiti assicurativi e contributivi per conseguire la pensione e percepisca contributi per disoccupazione nelle ultime duecentosessanta settimane antecedenti la decorrenza della pensione, la pensione liquidata non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata, al raggiungimento dell'età pensionabile, escludendo dal computo, ad ogni effetto, i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle ultime duecentosessanta settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell'anzianità contributiva minima. È, infatti, irragionevole un meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile, che, pur preordinato a garantire al lavoratore una più favorevole base di calcolo per la liquidazione della pensione, correlata all'ultimo scorcio della vita lavorativa, sia foriero di risultati antitetici e incida in senso riduttivo sulla pensione potenzialmente già maturata. Un meccanismo così strutturato entra in conflitto con i principi di proporzionalità fra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36, comma 1, Cost.) e di adeguatezza delle prestazioni previdenziali (art. 38, comma 2, Cost.)».

periodi di contribuzione figurativa rilevino ai fini del computo dell'anzianità contributiva.

Simili preoccupazioni non hanno ragion d'essere ove la contribuzione figurativa sia presa in considerazione ai fini della determinazione della pensione secondo il metodo contributivo, poiché in tal caso la relativa retribuzione accredita in via figurativa rileva quale elemento incrementale del montante contributivo ed incide, perciò, solo in senso favorevole¹⁰²⁰.

Illustre dottrina ha giustamente osservato¹⁰²¹ come il regime limitativo della contribuzione figurativa appena esaminato, potrebbe apparire, a prima vista, speculare al processo di flessibilizzazione che da qualche tempo coinvolge le discipline del lavoro e, quindi, risultare giustificato sulla base delle medesime motivazioni che vengono per esso addotte, di volta in volta riconducibili alla garanzia dell'ordine pubblico economico, alla perdita di centralità del lavoro nell'ordinamento giuridico, alla rilevanza sempre maggiore attribuita ai valori del mercato in luogo di quelli della persona; tuttavia, siffatta assimilazione si scontra con un'osservazione che finisce per eluderne l'accoglimento, giacché le strutture di protezione sociale su cui il legislatore sta incidendo restrittivamente — vedasi, in particolare, la contribuzione figurativa — dovrebbero mirare ad una finalità esattamente opposta a quella perseguita con l'alleggerimento della tutela nel rapporto di lavoro: esse infatti, dovrebbero proprio reagire e bilanciare lo scambio tra flessibilità e sicurezza che è alla radice dello stesso sistema di protezione sociale¹⁰²².

2.1.3. Il meccanismo di neutralizzazione della contribuzione

Deve, infine, essere fatta menzione del meccanismo c.d. di neutralizzazione dei periodi di contribuzione già utilizzati per accedere a precedenti trattamenti di disoccupazione, che a mente del d.lgs. n. 22/2015 non possono essere computati ai fini del calcolo della durata della NASpI¹⁰²³.

Questa disposizione rappresenta una delle maggiori novità¹⁰²⁴ del d.lgs. n. 22, in quanto esclude la possibilità di godere del massimo del

¹⁰²⁰ In tema cfr. P. Parisella, *I trattamenti di disoccupazione*, in C. A. Nicolini (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, op. cit., 159-160.

¹⁰²¹ M. Cinelli, *“Jobs act” e dintorni. Appunti sulle metamorfosi “in progress” nel sistema delle tutele sociali*, cit., 289.

¹⁰²² *Ibidem*.

¹⁰²³ V. art. 5, c. 1, secondo periodo, d.lgs. n. 22/2015.

¹⁰²⁴ Similmente l'art. 2, c. 11, l. n. 92/2012, aveva disposto per i lavoratori di età inferiore a cinquantacinque anni, la detrazione dalla durata massima di 12 mesi dell'ASpI dei periodi di indennità eventualmente fruiti nell'anno precedente e per i lavoratori di età pari o superiore i cinquantacinque anni, la detrazione dalla durata massima dell'Asp di 18 mesi nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni, dei periodi di indennità eventualmente fruiti nei 18 mesi antecedenti.

trattamento ad ogni nuovo periodo di disoccupazione poiché impone di ritenere utili ai fini della determinazione della durata della NASpI solo i periodi di contribuzione che non siano già stati considerati per la concessione di precedenti trattamenti.

Una simile previsione ha come effetto quello di sfavorire soprattutto i dipendenti a tempo determinato e i lavoratori con carriere frammentate, cioè caratterizzate dal frequente susseguirsi di uscite e reingressi nel mondo del lavoro: per questi prestatori la sottrazione della contribuzione “usata” nei periodi di sussidio già ricevuto determina una durata della NASpI potenzialmente di molto inferiore rispetto a quella a cui avrebbero avuto accesso in base alla precedente normativa¹⁰²⁵. Valgono anche in questo caso le considerazioni della illustre dottrina appena citata (v. § 2.1.2)¹⁰²⁶.

Considerata la difficoltà, soprattutto per i primi anni di applicazione di tale disposizione, nell’attribuire rilevanza alle diverse tipologie di prestazioni erogate per eventi pregressi in quanto regolate da discipline diverse, l’Inps è intervenuto per dettare delle indicazioni pratiche esplicative¹⁰²⁷.

Così ad esempio, l’Istituto ha chiarito che ove il lavoratore nel periodo di osservazione di 4 anni precedenti la cessazione del rapporto di lavoro che dà diritto alla NASpI abbia goduto dell’indennità di mobilità e di mobilità in deroga, i relativi periodi di contribuzione necessari per il diritto alle predette prestazioni di mobilità possono essere presi in considerazione ai fini della determinazione della durata della NASpI e, pertanto, non devono essere “detratti” quali periodi che hanno già dato luogo ad erogazione di prestazioni di disoccupazione. Quanto agli ulteriori tipi di indennità, l’Inps ha dettagliato, per ciascuno di essi — disoccupazione ordinaria (DSO), ASpI, NASpI, Disoccupazione a requisiti ridotti e mini-ASpI 2012 — le modalità secondo cui conteggiare i contributi già considerati nel quadriennio antecedente ogni nuova domanda di NASpI¹⁰²⁸.

Il suddetto meccanismo aveva poi inciso considerevolmente sulla possibilità di fruire del trattamento da parte di una specifica categoria di lavoratori discontinui, quali gli stagionali, che in forza della neutralizzazione avrebbero rischiato di rimanere sostanzialmente privi di

¹⁰²⁵ M. D’Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, cit., 382, che ricorda come ad esempio, chi abbia lavorato continuativamente 6 mesi ogni anno ricevendo un sussidio per i periodi di non lavoro, al termine dei 6 mesi di lavoro del terzo anno di attività, se con l’ASpI avrebbe avuto diritto a 10 mesi di sussidio, ne potrebbe ricevere solo 3 di NASpI.

¹⁰²⁶ M. Cinelli, “Jobs act” e dintorni. *Appunti sulle metamorfosi “in progress” nel sistema delle tutele sociali*, cit., 289.

¹⁰²⁷ V. circ. Inps n. 194 del 27 novembre 2015, § 9; in tema cfr. P. Parisella, *I trattamenti di disoccupazione*, cit., 151.

¹⁰²⁸ V. circ. Inps n. 142 del 29 luglio 2015, § 6.

tutela¹⁰²⁹. Per ovviare a tale problema il legislatore ha disposto una normativa speciale¹⁰³⁰, secondo cui, per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° maggio al 31 dicembre 2015, e limitatamente ai lavoratori con qualifica di stagionali dei settori produttivi del turismo e degli stabilimenti termali, qualora la durata della NASpI sia inferiore a 6 mesi, ai fini del calcolo della durata non si applica la norma che esclude il computo dei periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione, relativamente ad eventuali prestazioni di disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti e Mini-ASpI 2012 fruite negli ultimi 4 anni. In ogni caso, la durata della NASpI così corrisposta non può superare il limite massimo di 6 mesi. Questa misura è stata poi prorogata anche per i periodi successivi a quello espressamente indicato¹⁰³¹.

2.2. Un nuovo passo verso l'universalizzazione della tutela: il trattamento di DIS-COLL

Il secondo degli obiettivi della riforma dei trattamenti di sostegno al reddito dei disoccupati è rappresentato dalla universalizzazione della tutela¹⁰³², cioè dall'ampliamento *«del campo di applicazione 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 accredito dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite»*¹⁰³³.

Come si è più sopra osservato, già l'alleggerimento dei requisiti contributivi d'accesso alle prestazioni ha comportato l'inclusione nell'ambito di applicazione soggettiva della NASpI di soggetti che in precedenza ne potevano risultare esclusi, ma la previsione suddetta ha inteso estendere ulteriormente il novero dei beneficiari della tutela, ricomprendendovi espressamente anche i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Sotto questo profilo, il legislatore delegato ha posto l'accento su quella specifica declinazione dell'universalità consistente nella parificazione delle tutele per tutti i

¹⁰²⁹ V. D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, cit., 360-261.

¹⁰³⁰ V. art. 43, c. 4, d.lgs. n. 148/2015.

¹⁰³¹ V. msg. Inps n. 3171 del 31 luglio 2017; nonché nota Min. lav. n. 4050 del 14 giugno 2017.

¹⁰³² V. già l'art. 1, c. 1, lett. d), l. n. 92/2012.

¹⁰³³ V. art. 1, c. 2, lett. b), n. 3, l. n. 183/2014.

lavoratori economicamente dipendenti¹⁰³⁴, ritenendosi come tali non solo i prestatori subordinati, ma anche quelli parasubordinati.

Invero, il tema della protezione dagli eventi di disoccupazione anche dei prestatori che non appartengono all'area del lavoro subordinato ha costituito oggetto di plurimi interventi della normativa più recente, intervenuta a colmare uno degli aspetti di maggior criticità del sistema¹⁰³⁵, incapace di garantire un uniforme livello di protezione a tutti coloro che si trovano nella medesima situazione di bisogno derivante da una mancanza di lavoro dipendente dalle altrui determinazioni¹⁰³⁶.

In principio, ai collaboratori coordinati e continuativi era stato riconosciuto in via sperimentale un trattamento di disoccupazione, a determinate condizioni, ove operassero in regime di monocommittenza¹⁰³⁷; con la l. n. 92/2012¹⁰³⁸ quella prestazione *una tantum* è stata stabilizzata — seppur con diversi requisiti d'accesso e criteri di calcolo — in favore dei lavoratori a progetto iscritti alla Gestione separata presso l'Inps, mantenendone nondimeno il carattere sostanzialmente sperimentale, in quanto erogabile nei limiti di risorse predeterminate per un periodo transitorio (2013 – 2015)¹⁰³⁹.

¹⁰³⁴ Così P. Bozzao, *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, cit., 213.

¹⁰³⁵ V. F. Liso, *Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, cit., 8, che già con riferimento alla previsione dell'art. 19, d.l. n. 185/2008 faceva presente come fosse «*generalmente condivisa – a livello politico – la meritevolezza di una misura di questo genere, riguardando lavoratori che, al pari dei lavoratori subordinati, si trovano in una condizione di sottoprotezione sociale. Quindi difficilmente si tornerà indietro. Si tratterà piuttosto di mettere a punto il meccanismo*».

¹⁰³⁶ Sottolinea F. Ghera, *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum alla DIS-COLL*, in E. Ghera, D. Garofalo, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, op. cit., 301, come il rischio sociale derivante dalla disoccupazione o mancanza di lavoro sia stato tradizionalmente estraneo al lavoro autonomo, per sua natura caratterizzato dall'accollo sul prestatore del rischio economico non soltanto della organizzazione del lavoro ma anche della mancanza di attività e cioè della possibilità stessa di lavorare.

¹⁰³⁷ V. art. 19, c. 1, lett. c), c. 2, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009, inizialmente valevole per il biennio 2009-2010, trasformato poi in quadriennio 2009-2012 dell'art. 6, c. 1, lett. c), d.l. n. 216/2011, conv. in l. n. 14/2012; su cui cfr. *supra*.

¹⁰³⁸ V. art. 2, cc. 51-56, l. n. 92/2012.

¹⁰³⁹ Cfr. in proposito P. Emiliani, *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in M. Cinelli, O. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, cit., 449 ss.; V. Pinto, *Prime chiose sulla nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". It – 151/2012; D. Garofalo, *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, cit., 527; D. Garofalo, *Misure contro la disoccupazione*, in M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, op. cit., 772-773.

Il *Jobs Act*, quindi, ha per la prima volta istituzionalizzato in via continuativa una prestazione contro la disoccupazione per i lavoratori parasubordinati che tuttavia ha trovato nel d.lgs. n. 22 una concretizzazione parzialmente difforme rispetto alle direttive della legge delega.

La l. n. 183/2014¹⁰⁴⁰, infatti, aveva indicato la necessità di estendere a tali lavoratori l'ASpI e, quindi, di stabilire una equiparazione completa della tutela, mentre il decreto delegato ha introdotto una misura diversa dalla NASpI, la DIS-COLL¹⁰⁴¹, provvista di regolamentazione autonoma quanto a requisiti d'accesso, durata e finanziamento.

Infatti, mentre i tratti comuni a NASpI e DIS-COLL sono il metodo di calcolo della provvidenza¹⁰⁴², il reddito posto alla base del suddetto calcolo¹⁰⁴³ e l'applicazione dei meccanismi di condizionalità¹⁰⁴⁴, per i rimanenti profili opera una regolamentazione *ad hoc* che, secondo una parte dei commentatori, trova la propria ragion d'essere nelle caratteristiche tipiche delle collaborazioni¹⁰⁴⁵, ma che, a parere di chi scrive, poggia più su ragioni di opportunità che non su evidenti elementi differenziali tali da giustificare una diversa disciplina, poiché, soprattutto dopo la mitigazione dei requisiti contributivi d'accesso, la NASpI ben avrebbe potuto essere erogata anche ai collaboratori, a parità di condizioni rispetto ai lavoratori dipendenti. Del resto, per poter accedere alla DIS-COLL è richiesto, oltre allo stato di disoccupazione come per i lavoratori

¹⁰⁴⁰ V. art. 1, c. 2, lett. b), n. 3.

¹⁰⁴¹ V. art. 15, d.lgs. n. 22/2015.

¹⁰⁴² V. art. 15, c. 4, d.lgs. n. 22/2015, che nel dettare i criteri per determinare la quantificazione dell'indennità stabilisce che la stessa è pari al 75% del reddito medio mensile imponibile ai fini previdenziali (derivante da rapporti di collaborazione dell'anno in cui si è verificata la cessazione dell'attività lavorativa e dell'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione o frazioni di essi), entro il medesimo tetto previsto per la NASpI, incrementata di una somma pari al 25% della differenza tra il reddito medio mensile e il predetto importo; l'importo si riduce in misura pari al 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione.

¹⁰⁴³ V. circ. Inps n. 19 del 1° gennaio 2018, § 6, che, in modo analogo a quanto previsto per la NASpI, chiarisce che la retribuzione da prendere a riferimento per il calcolo dell'indennità di disoccupazione DIS-COLL è pari, secondo i criteri già indicati nella circolare n. 83 del 27 aprile 2015, ad € 1.208,15 per il 2018; l'importo massimo mensile di detta indennità non può in ogni caso superare, per il 2018, € 1.314,30.

¹⁰⁴⁴ *Contra* D. Mesiti, *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in *LG*, 2015, 4, secondo cui la regolamentazione della DIS-COLL «*ricalca quasi pedissequamente quella riguardante la NASpI*».

¹⁰⁴⁵ Così F. Ghera, *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum alla DIS-COLL*, cit., 301; F. Ravelli, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, cit., 508 ss.

subordinati¹⁰⁴⁶, anche che il soggetto possa far valere almeno 3 mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno solare precedente sino all'evento di cessazione dal lavoro, nonché, nell'anno solare in cui si verifica l'evento di disoccupazione, almeno 1 mese di contribuzione oppure un rapporto di collaborazione di durata pari almeno ad 1 mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di 1 mese di contribuzione¹⁰⁴⁷. Si tratta, evidentemente, di condizioni non dissimili da quelle previste per l'accesso alla NASpI, che avvicinano di molto i presupposti della tutela sanciti per le due categorie.

A fronte di tali analogie, però, la disciplina delle due prestazioni subisce una netta differenziazione quanto al profilo della contribuzione figurativa, riconosciuta ai lavoratori subordinati e negata ai parasubordinati¹⁰⁴⁸.

Se allora si guarda alla legge delega, che prevedeva per i collaboratori, oltre all'estensione dell'ASpI, «*l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi*» [art. 1, c. 2, lett. b), n. 3] e in generale per tutte le tipologie di lavoratori «*l'introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa*» [art. 1, c. 2, lett. b), n. 4], ben si comprende come il d.lgs. n. 22 avrebbe potuto estendere l'ambito soggettivo dell'indennità di disoccupazione anche ai collaboratori ed eventualmente apportare esclusivamente alcune modifiche alla contribuzione figurativa, prevedendone anche un tetto massimo, così come è stato fatto peraltro per la NASpI.

La scelta compiuta è andata in una direzione diametralmente opposta che, oltre a porre dubbi di legittimità costituzionale per violazione dei parametri della legge delega, mette in ogni caso in luce come il d.lgs. n. 22 abbia creato un trattamento fortemente differenziato e significativamente deteriore per i lavoratori parasubordinati, e ciò senza tenere in debito conto che proprio questi ultimi presentano, per la natura della prestazione di lavoro che rendono, carriere discontinue che determinano vuoti nella contribuzione.

Giova poi considerare che, se NASpI e DIS-COLL condividono il criterio di determinazione della durata, pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo di riferimento, solo la DIS-COLL trova un limite massimo di fruizione, fissato in 6 mesi¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴⁶ V. art. 19, d.lgs. n. 150/2015, che ha ridefinito lo stato di disoccupazione abrogando l'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 181/2000, che aveva costituito in passato il punto di riferimento in materia.

¹⁰⁴⁷ Art. 15, c. 2, d.lgs. n. 22/2015.

¹⁰⁴⁸ V. art. 12, c. 1, d.lgs. n. 22/2015 secondo cui «*la contribuzione figurativa è rapportata alla retribuzione di cui all'art. 4, c. 1, entro un limite di retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile della NASpI per l'anno in corso*», mentre l'art. 15, c. 7 stabilisce che «*per i periodi di fruizione della DIS-COLL non sono riconosciuti i contributi figurativi*».

¹⁰⁴⁹ V. art. 15, c. 6, d.lgs. n. 22/2015.

Questi due tratti della disciplina (contribuzione figurativa e durata) che macroscopicamente disgiungono i trattamenti, evidenziano che, pur in presenza di bisogni comuni ai lavoratori subordinati e ai collaboratori in caso di disoccupazione e di criteri di accesso alla tutela analoghi, solo ai secondi è stato riservato, in definitiva, un livello di protezione complessiva molto basso, e finanche ingiustificatamente basso.

Da ultimo, va ricordato che in origine l'art. 15 del d.lgs. n. 22 aveva istituito la DIS-COLL solo in via sperimentale per l'anno 2015, in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015; successivamente la misura è stata prorogata con ulteriori interventi normativi¹⁰⁵⁰ anche per gli eventi verificatisi dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016 e dal 1° gennaio al 30 giugno 2017, per poi essere definitivamente stabilizzata ad opera dell'art. 7, l. n. 81/2017¹⁰⁵¹.

Tale ultima disposizione ha altresì esteso l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa DIS-COLL anche agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio in relazione agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dalla data del 1° luglio 2017¹⁰⁵².

2.3. La condizionalità per i beneficiari di trattamenti di disoccupazione

La condizionalità funge da “cerniera” tra le politiche attive e quelle passive per l'erogazione di prestazioni sociali di sostegno al reddito al fine di attuare il principio di attivazione che vincola la fruizione delle prestazioni economiche previdenziali all'assolvimento dell'onere di determinati comportamenti da parte del beneficiario¹⁰⁵³.

¹⁰⁵⁰ V. art. 1, c. 310, l. n. 208/2015, art. 3, c. 3-*octies*, d.l. n. 244/2016, conv. in l. n. 19/2017.

¹⁰⁵¹ V. circ. Inps n. 115 del 19 luglio 2017.

¹⁰⁵² V. art. 15, c. 15-bis, d.lgs. n. 22/2015; cfr. V. Filì, *Stabilizzazione ed estensione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Milano, 2018, 347 ss.

¹⁰⁵³ Sul concetto di condizionalità cfr. tra gli altri M. D'Onghia, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, op. cit., 384 ss.; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in Carinci F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, op.cit., 122 ss. e 165; ID., *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del Lavoro*, Padova, 2012, vol. VI, 544 ss.; A. Olivieri, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, 2017, 153 ss.; ID., *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari,

Con riguardo ai trattamenti di disoccupazione, inizialmente, il d.lgs. n. 22/2015 si limitava a subordinare l'erogazione delle prestazioni alla regolare partecipazione del beneficiario alle iniziative di riattivazione lavorativa nonché ai percorsi di riqualificazione professionale¹⁰⁵⁴, operando un mero rinvio al decreto legislativo che avrebbe dovuto essere emanato ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. n. 183/2014 per l'individuazione di «*ulteriori misure volte a condizionare la fruizione del sussidio, alla ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo*». Per la sola NASpI, poi, era previsto un secondo rinvio ad un decreto del Ministero del lavoro¹⁰⁵⁵ (poi superato dal d.lgs. n. 150/2015) per la determinazione di condizioni e modalità per l'attuazione della condizionalità e delle misure sanzionatorie conseguenti alla inottemperanza da parte del beneficiario dei menzionati obblighi di partecipazione alle iniziative¹⁰⁵⁶.

2016, 185 ss.; ID., *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, op. cit., 667; G. G. Balandi, *Mercato del lavoro (tutele nel)*, cit.; M.D. Ferrara, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *LD*, 2015, 3, 639 ss.; M. Tiraboschi, «Jobs Act» e ricollocazione dei lavoratori, in *DRI*, 2016, 119 e ss.; S. Spattini, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, op. cit., 377; L. Corazza, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, in *GDLRI*, 2013, 3, 489 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 *RDSS*, 2012, 3, 555; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno della riforma del mercato del lavoro: a proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, 2, 227 ss.; per posizioni di critica cfr. E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit., § 13; M. Barbieri, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, cit., 396 ss.

¹⁰⁵⁴ V. artt. 7 e 12, c. 10, d.lgs. n. 22/2015 rispettivamente per la NASpI e per la DIS-COLL e art. 16, c. 5, d.lgs. n. 22/2015 per l'ASDI, che pur non essendo una prestazione previdenziale in senso stretto era comunque condizionata «*all'adesione ad un progetto personalizzato*» contenente «*specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro*» e sottoposta alla «*partecipazione alle iniziative di attivazione proposte*» «*pena la perdita del beneficio*».

¹⁰⁵⁵ V. art. 7, c. 3, d.lgs. n. 22/2015.

¹⁰⁵⁶ Su cui v. M. D'Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, cit., 391; A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 249/2015, 7 ss.

Con il successivo d.lgs. 150/2015¹⁰⁵⁷, che ha riordinato la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. n. 183/2014, l'intero meccanismo è stato portato a compiuta razionalizzare, mediante la predisposizione di un quadro normativo organico cui sono state ricondotte tutte le possibili declinazioni della condizionalità¹⁰⁵⁸.

Tale regolamentazione, invero, ha imposto ai beneficiari di ammortizzatori sociali in particolare, ma più in generale a tutti i soggetti in

¹⁰⁵⁷ Va osservato che il d.lgs. n. 185/2016 (c.d. correttivo del *Jobs Act*) ha integrato e modificato la disciplina dettata da tutti i decreti del *Jobs Act II* (d.lgs. nn. 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015), compreso il n. 150/2015, ma, con riferimento a quest'ultimo, come rilevato nella stessa relazione tecnica del d.lgs. n. 185/2016, le novità sono solo formali, risolvendosi «in modifiche di coordinamento e di mero drafting».

¹⁰⁵⁸ Per una ricostruzione del fitto percorso di riforme che ha preceduto quella in parola cfr. V. Filì, *L'avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento*, Milano, 2002; ID., *Politiche attive e servizi per l'impiego*, F. Carinci, M. Miscione (a cura di) in *Commentario alla riforma Fornero*, cit.; F. Liso, *I servizi all'impiego*, in D. Garofalo, M. Ricci (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, 2006; S. Spattini, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Milano, 2008; A. Alaimo, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino, 2009; M. Napoli, A. Occhino, M. Corti, *I servizi per l'impiego*, Milano, 2010; M. D'Onghia, C. Lagala (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Roma, 2010; P. Pascucci, *Le innovazioni in tema di servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità*, in G. Ferraro (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi di impresa*, Torino, 2014; P. A. Varesi, *I servizi per l'impiego*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, 2014; G. Zilio Grandi, M. Vitaletti, *Deleghe per la riforma dei servizi per l'impiego e politiche attive*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Torino, 2014; D. Garofalo, *Le novità in tema di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, in *Adapt Labour Studies, e-book series*, 2015, 40; M. D'Onghia, *Servizi al lavoro e politiche attive*, in M. Mascini (a cura di), *l'Annuario del lavoro 2015. Il diario del lavoro*, 2015, 159 ss.; M. Ricci, *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in M. Brollo, M. Marazza (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in *Quaderni di ADL*, Padova, 2015; G. Canavesi, *Mercato del lavoro e operatori privati*, Torino, 2017; G. Canavesi, *La Rete nazionale dei servizi per le politiche per il lavoro e il riordino degli incentivi all'occupazione*, in Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017, 127 ss.; G. Canavesi, *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap culturale difficile da colmare*, in *ADL*, 2018, 3, 685 ss.; G. Canavesi, *Appunti sulla nozione giuridica di mercato del lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 349/2018; per un'analisi comparata v. A. Sartori, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Bologna, 2013.

cerca di un lavoro¹⁰⁵⁹, un rafforzato obbligo di collaborazione con i servizi per l'impiego (d'ora in poi per brevità SPI), definito di «attivazione», «*al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione*»¹⁰⁶⁰.

La peculiare enfasi sul comportamento «*pro-attivo*»¹⁰⁶¹ del disoccupato, nella logica della corresponsabilità ma anche dell'interazione continua tra disoccupati e servizi per il reinserimento lavorativo evidenzia la centralità della condizionalità, ormai elevata «*a perno del nuovo sistema*»¹⁰⁶².

Questo meccanismo, che il legislatore del 2015 punta a consolidare con una netta «spinta sull'acceleratore» rispetto al passato¹⁰⁶³, attraversa

¹⁰⁵⁹ V. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 165 ss., che avverte di come la condizionalità non sia uguale per tutti, ma trovi una differente declinazione in ragione della categoria di destinatari: su un primo livello, a seconda che essi siano o meno percettori di trattamenti di disoccupazione; su un secondo livello, in base allo strumento di politica attiva utilizzato e al trattamento in godimento.

¹⁰⁶⁰ V. art., 1, c. 3, lett. v), l. n. 183/2014.

¹⁰⁶¹ D. Garofalo, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Adapt Working paper* n. 16/2005.

¹⁰⁶² D. Garofalo, *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: l'ASDI*, cit., 316.

¹⁰⁶³ Sin dalla nascita dell'assicurazione contro la disoccupazione il legislatore ha previsto la decadenza dal godimento della prestazione per il lavoratore indisponibile ad accettare un'occupazione adeguata o una prospettiva formativa (art. 52, r.d. n. 2270/1924), senza tacere che già il concetto di involontarietà della disoccupazione pone una condizione al godimento della relativa indennità (r.d. n. 3158/1923); successivamente la l. n. 223/1991 aveva stabilito un collegamento tra ricollocazione degli esuberanti di personale secondo la logica dell'attivazione, collegando la fruizione degli ammortizzatori sociali alla partecipazione a percorsi di formazione professionale e all'accettazione di proposte di lavoro; il d.lgs. n. 181/2000, contenente disposizioni per agevolare l'incontro tra domande e offerta di lavoro, aveva poi espressamente condizionato anche l'erogazione delle misure di politica attiva alla condotta «*proattiva*» del disoccupato; l'art. 1 *quinquies*, d.l. n. 249/2004, conv. in l.n. 291/2004 e l'art. 13, l. n. 80/2005, avevano conferito maggiore effettività al collegamento tra politiche attive e passive, sancendo la decadenza dal trattamento previdenziale in caso di perdita dello stato di disoccupazione; infine, l'art. 19, c. 10, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009, ha dato rilievo all'attivazione del disoccupato tanto a livello previdenziale, quanto di politica del lavoro, per il tramite della subordinazione dell'accesso e della conservazione di qualsiasi trattamento di sostegno al reddito al rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità ovvero al rifiuto di una congrua offerta di lavoro o di un percorso di riqualificazione professionale; il nesso tra prestazione previdenziale e servizio per l'impiego è stato ulteriormente consolidato dalla legge n. 92/2012, il cui obiettivo dichiarato (art. 1, c. 1, lett. d) era di razionalizzare «*l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone*» mediante politiche mirate all'attivazione e che, tuttavia è stato realizzato soprattutto mediante un inasprimento dell'apparato sanzionatorio, dedicando; per un approfondimento sull'evoluzione normativa

trasversalmente tutte le prestazioni di sostegno al reddito, ma anche quelle più propriamente assistenziali come l'ASDI ed altresì la nuova misura di politica attiva consistente nel c.d. assegno individuale di ricollocazione (d'ora in poi AIR)¹⁰⁶⁴.

Per effetto delle nuove disposizioni, le prestazioni sociali in caso di disoccupazione anche parziale risultano subordinate all'ottemperanza degli obblighi di attivazione previsti dalla legge — in particolare dagli artt. 21, 22 e 25, concernenti il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e l'offerta congrua di lavoro — così come definiti dai percorsi personalizzati che il beneficiario deve “costruire” con i SPI (ex artt. 20, 23, 26).

La formula prescelta dal legislatore per dare concreta attuazione all'attivazione del lavoratore passa, quindi, non solo per la previsione di strumenti di condizionalità pura, ma anche attraverso un sistema di personalizzazione dei servizi e delle misure di lotta alla disoccupazione che influenzano la fruizione delle prestazioni sociali percepite dal lavoratore. Il modello delineato prevede un agire integrato dei soggetti protetti, che sono onerati sulla base di un meccanismo di attivazione individuale e dei servizi accreditati che li devono accompagnare in un percorso teso al conseguimento di una ricollocazione, per mezzo di attività di orientamento, formazione e riqualificazione professionale¹⁰⁶⁵.

Il consolidamento degli strumenti della condizionalità mira quindi ad incentivare la politica c.d. di *mutual obligations* (o *do ut des*) che obbliga il lavoratore in cerca di occupazione ad attivarsi, rendendosi direttamente responsabile del proprio destino e, al contempo, ne scoraggia i deprecabili fenomeni del parassitismo e del lavoro sommerso.

La condizionalità persegue, inoltre, lo scopo ulteriore di mantenere un “contatto” tra lavoratore e società civile nel rispetto degli artt. 1-4 Cost., mediante la promozione della rapida ricollocazione del disoccupato, tenuto

della condizionalità, sia consentito il rinvio a E. D'Avino, D. Poli, C. Carchio, S. Buoso, Modelli di tutela: solidarietà e assicurazione, in G. Canavesi, E. Ales (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione: Atti dei Seminari Maceratesi di studi previdenziali. Macerata 18-19 luglio 2016*, Torino, 2017, 135 ss.; inoltre cfr. N. Paci, *La condizionalità*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, op. cit., 582; F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, 2009, 39 ss.

¹⁰⁶⁴ Originariamente regolato ex art. 17, d.lgs. n. 22/2015 e ora ex art. 23, d.lgs. n. 150/2015.

¹⁰⁶⁵ Rispetto a tali specifici profili si rinvia a D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 48; M. Ricci, *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in M. Brollo, M. Marazza (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Padova, 2015, 129 ss.

ad accettare offerte di lavoro “congrue” che accorcino i periodi di inattività, con positive ricadute anche sulla sostenibilità del *welfare* pubblico¹⁰⁶⁶.

La condizionalità ridisegnata dal d.lgs. n. 150/2015 presenta, quindi, dei tratti così marcati da essere stata efficacemente definita come capace di spostare il baricentro della nozione di inclusione da diritto a obbligo¹⁰⁶⁷. In questo cambio di paradigma, infatti, il dovere del disoccupato non si esaurisce in quello meramente “morale” di attivarsi per la ricerca di una nuova occupazione, ma si concretizza in un vero e proprio dovere di lavorare, ad esempio accettando una offerta di lavoro congrua *ex art. 25*, pena la perdita dei benefici (artt. 21 e 22).

Proprio il concetto di offerta di lavoro congrua è emblematico di questa visione, in quanto parametrato «*non più al trattamento retributivo goduto, ma a quello di disoccupazione in godimento*»¹⁰⁶⁸, sì da mettere in crisi l’assunto stesso della libertà di scelta del lavoro, quale limite interno al dovere posto dell’art. 4, c. 2 Cost.¹⁰⁶⁹.

La rilevanza assunta nel *Jobs Act* dal dovere di attivazione, declinato nella sua accezione più forte di dovere di lavorare quale condizione per poter fruire delle politiche sia passive che attive, sconta però, alla prova dei fatti, la concreta capacità dei SPI di riuscire a soddisfare le esigenze degli utenti¹⁰⁷⁰.

Una condizionalità così accentuata deve, infatti, trovare un bilanciamento nell’adempimento da parte dello Stato (e delle Regioni)¹⁰⁷¹ del proprio dovere di garantire servizi efficienti e promuovere effettive politiche attive per l’inclusione lavorativa. Diversamente ne deriverebbe un

¹⁰⁶⁶ Così v. V. Filì, *L’inclusione da diritto a obbligo*, in M. Brolo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, op. cit., 117 ss.; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 79 ss.

¹⁰⁶⁷ Così V. Filì, *L’inclusione da diritto a obbligo*, cit., 79.

¹⁰⁶⁸ Cfr. D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 93.

¹⁰⁶⁹ Così R. Scognamiglio, *Il lavoro nella Costituzione*, in AA. VV. *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, 53 ss.; per un’analisi delle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali sull’art. 4 Cost. cfr. D. Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L’occupabilità*, Bari, 2004, spec. 1 - 90; E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit., 573 ss.

¹⁰⁷⁰ In senso critico sulla condizionalità, ritenuta costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 4 Cost., nella misura in cui comprime la libertà di scelta professionale del cittadino cfr. F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., 597 ss.; M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 237 ss.; A. Vallebona, *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 110 ss.; M. Cinelli, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità*, op. cit., 425.

¹⁰⁷¹ Sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia cfr. V. Filì, *L’organizzazione e la gestione dei servizi per l’impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce del riparto della riforma costituzione 2016*, in *RGL*, 2016, 3.

travisamento dell'art. 4, Cost., in cui a prevalere sarebbe il dovere di cui al c. 2, a tutto discapito del diritto sancito dal c. 1¹⁰⁷².

2.3.1. Gli obblighi di attivazione

Il fulcro del legame tra le politiche attive e quelle passive del lavoro per l'operare dei meccanismi di condizionalità è dato dal patto di servizio personalizzato (d'ora in poi PSP)¹⁰⁷³ di cui all'art. 20, d.lgs. n. 150, che deve essere stipulato obbligatoriamente presso i centri per l'impiego (d'ora in poi CPI) per godere delle prestazioni di sostegno al reddito ed eventualmente dell'AIR.

Tale patto, da un lato, consente l'individualizzazione delle azioni di ricerca di una nuova occupazione modellandole a seconda dello specifico profilo del soggetto interessato e, dall'altro, detta a quest'ultimo le misure e gli adempimenti che deve seguire per ottemperare all'obbligo di attivazione e collaborazione con i SPI, anche al fine di mantenere i trattamenti di disoccupazione in godimento.

Identificato dall'art. 28 quale livello essenziale delle prestazioni (c.d. LEP)¹⁰⁷⁴, il PSP deve essere stipulato da tutti i soggetti che siano in stato di disoccupazione ex art. 19, e cioè che abbiano proceduto alla dichiarazione in forma telematica «*di immediata disponibilità allo svolgimento di una*

¹⁰⁷² V. così D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 163 ss.; V. Fili, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit., 79-80.

¹⁰⁷³ Il PSP non costituisce uno strumento nuovo in quanto già la delega di cui alla l. n. 247/2007 (art. 1, c. 31, lett. d) aveva inserito tra i criteri direttivi per il riordino dei SPI la «*promozione del patto di servizio come strumento di gestione adottato dai servizi per l'impiego per interventi di politica attiva del lavoro*»; su cui cfr. A. Viscomi, *Servizi per l'impiego: i «patti di servizio»*, in *DLM*, 2007, 63 ss.; P. Lambertucci, *Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela*, in *RIDL*, 2010, 100 ss.; A. Alaimo, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e «strategia delle obbligazioni reciproche»*, in *GDLRI*, 2013, 507 ss.

¹⁰⁷⁴ Ciò al fine di garantire standard strutturali e qualitativi di servizio non inferiori a determinati livelli di prestazione su tutto il territorio nazionale e a tutti gli aventi diritto; sul punto cfr. i rilievi critici di P. Pascucci, *I livelli essenziali delle prestazioni (art. 28)*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, op. cit., 132 ss., che sottolinea come, in modo singolare, il legislatore qualifichi LEP le norme e non già le singole misure da esse disciplinate; più in generale cfr. in tema D. Garofalo, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, op. cit., 9 ss.; ID., *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., 131 ss.; E. Balletti, *Le politiche attive e passive per l'occupazione alla luce del Jobs Act*, in *MGL*, 2016, 558-561; S. Vergari, *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, op. cit., 59 ss.

attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego»¹⁰⁷⁵ (d'ora in poi DID).

Come si evince dall'art. 19, c. 1, d.lgs. n. 150/2015 e dagli artt. 3, c. 1, lett. a) e 15, c. 2, lett. a), d.lgs. n. 22/2015¹⁰⁷⁶, l'acquisizione dello stato di disoccupazione mediante la DID costituisce condizione necessaria sia ai fini della presa in carico del disoccupato da parte dei SPI, sia per beneficiare dei trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione (NASpI e DIS-COLL¹⁰⁷⁷ e, in precedenza, anche ASpI e indennità di mobilità)¹⁰⁷⁸.

Tuttavia, per i percettori di trattamenti di disoccupazione non è necessario effettuare la DID attraverso la procedura generalmente istituita mediante il portale dell'ANPAL, poiché la stessa istanza con la quale si richiede il riconoscimento del trattamento di disoccupazione equivale a DID¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷⁵ V. art. 19, c. 1, d.lgs. n. 150/2015.

¹⁰⁷⁶ Gli artt. 3, c. 1, lett. a) e 15, c. 2, lett. a), d.lgs. n. 22/2015, riguardanti rispettivamente i requisiti di accesso alla NASpI e alla DIS-COLL, sono stati emanati prima del d.lgs. n. 150/2015 e fanno, perciò, riferimento all'ormai abrogato art. 1, c. 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000; tuttavia, l'art. 19, c. 2, d.lgs. n. 150/2015 esplicita che tutti i richiami contenuti alla soppressa disposizione che regolava lo stato di disoccupazione, devono intendersi effettuati alla nuova definizione di cui al citato art. 19, c. 1.

¹⁰⁷⁷ La sottoscrizione del PSP è condizione anche per la concessione dell'ASDI, in riferimento alla quale però non è indicato alcun termine entro cui il disoccupato deve attivarsi, dovendosene dedurre, stante la formulazione dell'art. 21, c. 3, d.lgs. n. 150/2015, che il richiedente il sussidio assistenziale debba sottoscrivere il PSP prima del riconoscimento del diritto a percepirlo; v. così S. Caffio, *D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 (art. 21)*, in R. De Luca Tamajo, O. Mazzotta (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2017, 3002 ss.

¹⁰⁷⁸ *Ex art. 19, c. 7, d.lgs. n. 150/2015, «allo scopo di evitare l'ingiustificata registrazione come disoccupato 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»*; ne consegue che la DID non deve essere rilasciata ai fini del godimento di prestazioni di carattere sociale legate alla condizione di non occupazione, attribuite da norme nazionali, regionali o da regolamenti comunali, in tal modo evitando che la registrazione di cui all'art. 19, c. 1, per l'acquisizione dello stato di disoccupazione sia effettuata da soggetti non immediatamente disponibili allo svolgimento di attività lavorativa; le amministrazioni erogatrici dei trattamenti socio-assistenziali richiesti dovranno invece verificare la sussistenza della condizione di non occupazione, sebbene nulla impedisca che anche il soggetto richiedente voglia attivarsi nella ricerca di nuova occupazione e, per tale finalità, opti per la fruizione dei SPI dovendo, in tale ipotesi sottoscrivere la DID; in tema v. R. Santucci, *Lo stato di disoccupazione*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, op. cit., 170.

¹⁰⁷⁹ V. art. 21, c. 1, d.lgs. n. 150/2015; la domanda di ASpI, di NASpI, di DIS-COLL e di indennità di mobilità resa dall'interessato all'Inps equivale a DID ed è

Una volta che l'utente abbia reso la DID, deve contattare il CPI entro i successivi 30 giorni sia «*allo scopo di confermare lo stato di disoccupazione*»¹⁰⁸⁰, sia «*per la profilazione e la stipula di un patto di servizio personalizzato*»¹⁰⁸¹; nel caso di inerzia del disoccupato dovrà, invece, essere il CPI ad attivarsi e convocarlo per gli adempimenti innanzi citati.

L'obbligo di contattare il CPI costituisce quindi adempimento prodromico alla profilazione del disoccupato e alla stipula del PSP¹⁰⁸²; per tale ragione (e non già per confermare lo stato di disoccupazione) un analogo obbligo è previsto anche a carico dei percettori di NASpI e DIS-COLL, per i quali tuttavia il termine è ridotto a 15 giorni¹⁰⁸³.

L'appartenenza ad una certa classe di profilazione incide sull'individuazione e sulla personalizzazione delle misure di orientamento, di formazione e di inserimento lavorativo da proporre al disoccupato e influisce altresì sulla formulazione della c.d. offerta congrua di lavoro¹⁰⁸⁴.

trasmessa dall'Inps stesso all'ANPAL ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche attive.

¹⁰⁸⁰ L'operazione di conferma risponde anzitutto all'esigenza di verificare se il disoccupato sia realmente disponibile allo svolgimento di attività lavorativa; così V. Filì, *Il patto di servizio personalizzato*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, op. cit., 176; in dottrina si è affermato che il PSP ha natura costitutiva dello stato di disoccupazione proprio in ragione della sua funzione di conferma successiva alla DID nonché della circostanza che il suo inadempimento determina la decadenza dallo stato medesimo; così L. Valente, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Milano, 2016, 106 ss.; R. Fabozzi, *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, op. cit., 114; diversamente D. Garofalo, *Le politiche del lavoro*, cit., sottolinea come il PSP è funzionale alla conferma e non già alla conservazione dello stato di disoccupato, affidata invece ai meccanismi della condizionalità, di talché la norma di cui all'art. 20 deve intendersi tesa al mantenimento e non alla costituzione dello stato medesimo.

¹⁰⁸¹ V. art. 20, c. 1, d.lgs. n. 150/2015.

¹⁰⁸² Gli adempimenti di cui all'art. 20 cit. (al pari del rilascio dell'AIR ex art. 23, c. 2) non sono delegabili dai CPI ai soggetti privati accreditati, in deroga alla nuova struttura della gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive che vede le Regioni e le Province autonome legittimate a sgravarsi delle varie attività di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro scaricandole sui privati (ex artt. 11, c. 4 e 18, c. 2) o sull'ANPAL mediante la stipula di apposite convenzioni (art. 9, c. 2); così V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit. 79 ss.

¹⁰⁸³ V. art. 21, c. 2, d.lgs. n. 150/2015.

¹⁰⁸⁴ Detta operazione di profilazione si aggiunge a quella di cui all'art. 19, c. 5, differenziandosene in quanto, mentre quest'ultima viene effettuata automaticamente dal sistema informatizzato, la prima è demandata ai CPI, che hanno altresì la possibilità di apportare correttivi alle informazioni rese dell'utente nella fase di registrazione e di rilascio della DID; sulle criticità derivanti dalle possibili distonie tra le due profilazioni e dalla mancata previsione del collegamento al fascicolo elettronico del lavoratore di cui all'art. 14, c. 1, d.lgs. n. 150/2015, cfr. V. Filì, *Il patto di servizio personalizzato*, cit., 177.

I contenuti del PSP sono dettagliatamente elencati dalla legge che individua: i soggetti coinvolti (responsabile delle attività, inoccupato/disoccupato con il relativo profilo di occupabilità), l'oggetto del PSP (gli atti di ricerca attiva da compiere), le modalità con cui devono essere realizzate le attività in cui si sostanzia il percorso di inserimento lavorativo (tempi degli atti di ricerca attiva, frequenza di contatto con il funzionario del CPI, modalità con cui deve essere dimostrato il compimento delle attività indicate nel PSP)¹⁰⁸⁵; nel medesimo patto deve poi essere inserita la manifestazione di disponibilità dell'utente a partecipare a iniziative di formazione, di orientamento e di inserimento lavorativo, con una sorta di specificazione (obbligatoria) dei doveri di attivazione che il soggetto inoccupato/disoccupato si era già impegnato ad adempiere al momento del rilascio della DID¹⁰⁸⁶.

A carico dei soli percettori di NASpI, DIS-COLL e indennità di mobilità, l'art. 21, dedicato proprio al rafforzamento dei meccanismi di condizionalità, prevede espressamente l'obbligo di attenersi ai comportamenti previsti nel PSP, nei tempi ivi stabiliti (c. 4), in aggiunta agli obblighi derivanti dalla specifica disciplina di ciascuna delle prestazioni dette (c. 5). In caso di violazione, il CPI avrà il compito di mettere in atto un articolato e progressivo apparato sanzionatorio che culmina, nei casi più gravi, con la decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione (cc. 7 e ss.)¹⁰⁸⁷.

Va osservato che, mentre il disoccupato che percepisca il trattamento di sostegno al reddito è soggetto ai meccanismi di condizionalità e alle relative sanzioni *ex art. 21*, viceversa, per coloro che non sono destinatari di tali benefici il legislatore non prescrive espressamente alcuna sanzione in caso di mancata attivazione o collaborazione e di inadempimento alle prescrizioni del PSP¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁵ V. art. 20, c. 2, d.lgs. n. 150/2015.

¹⁰⁸⁶ V. art. 20, c. 3, d.lgs. n. 150/2015.

¹⁰⁸⁷ V. art. 21, c. 9, d.lgs. n. 150/2015, che prescrive, in tutte le ipotesi di decadenza dallo stato di disoccupazione, che il disoccupato beneficiario di forme di sostegno al reddito non potrà presentare una successiva DID prima della decorrenza di 2 mesi, con la conseguenza di non poter fruire neppure delle politiche attive.

¹⁰⁸⁸ V. Filì, *Il patto di servizio personalizzato*, cit., 178, propone in proposito una possibile lettura alternativa, che prescinde dal dato letterale e fa leva sulla intrinseca contraddittorietà e irragionevolezza di un sistema in cui si richiede al disoccupato di dichiarare la propria disponibilità a svolgere un'attività lavorativa per poi escludere la perdita dello stato di disoccupazione nel caso in cui i comportamenti inattivi siano ontologicamente e oggettivamente incompatibili con la dichiarazione originariamente resa (come viceversa era scritto nell'abrogato art. 4, d.lgs. n. 181/2000); a tale stregua la condotta inerte o inadempiente o recalcitrante del lavoratore potrebbe essere, secondo l'A., interpretata come una revoca tacita o per fatti concludenti della disponibilità originariamente dichiarata di immediata disponibilità lavorativa e alla partecipazione ad attività formative.

Sembra allora che il legislatore abbia stabilito un sistema a due velocità nella corsa alla ricollocazione, in cui viene dato rilievo ai comportamenti dei percettori di trattamenti di sostegno al reddito, mentre per gli altri regna un sostanziale disinteresse¹⁰⁸⁹.

Per ovviare a questa differenziazione il Ministero del lavoro è intervenuto con una nota esplicativa¹⁰⁹⁰ nella quale ha ritenuto di «interpretare estensivamente le previsioni dell'art. 21 del d.lgs. n. 150/2015, applicando le sanzioni ivi previste anche ai soggetti non percettori di strumenti a sostegno del reddito». In proposito deve però criticamente osservarsi la scarsa congruità sistematica del rinvio operato all'art. 21; se quest'ultimo, infatti, prevede una serie di sanzioni precipuamente incentrate sulla decadenza parziale o totale dai trattamenti previdenziali, nel caso di specie, ove tali trattamenti non ricorrono, l'unica sanzione possibile è la mera decadenza dallo stato di disoccupazione. Il suddetto rimando pare quindi poco coerente, se non addirittura approssimativo, perché concretamente non percorribile, anche a voler tacere che esso attua una surrettizia applicazione di un regime sanzionatorio in assenza di un atto normativo, neppure di rango secondario, con conseguenti dubbi circa la sua legittimità¹⁰⁹¹.

Conclusivamente, occorre evidenziare che sul piano del rapporto tra utenti e SPI non si riscontra una esatta reciprocità tra gli obblighi posti in capo ai soggetti inoccupati/disoccupati, che sono stringenti e dettagliati, e quelli afferenti ai servizi pubblici che non possono, invece, considerarsi altrettanto specifici e di pari livello¹⁰⁹².

In proposito, mentre saranno le normative regionali a dover svolgere un'attività integrativa, di articolazione e ampliamento degli obblighi previsti a livello nazionale¹⁰⁹³, il legislatore si è occupato espressamente

¹⁰⁸⁹ *Ibidem*; D. Garofalo, *Le politiche del lavoro*, cit.

¹⁰⁹⁰ Nota Min. lav. prot. n. 2866 del 26 febbraio 2016.

¹⁰⁹¹ Dubita della legittimità dell'interpretazione estensiva offerta dal Ministero del lavoro A. Lassandari, *La tutela immaginaria del mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *LD*, 2016, 255.

¹⁰⁹² Sul punto alcuni autori ritengono che il PSP si configuri come un vero e proprio contratto, cfr. R. Santucci, *Lo stato di disoccupazione*, cit., 168; altri, più condivisibilmente, affermano che il PSP non è il prodotto di una vera e propria contrattazione V. Filì, *Il patto di servizio personalizzato*, cit., 179; M.D. Ferrara, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, cit., 649.

¹⁰⁹³ Cfr. S. Vergari, *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, cit., 75 ss., che auspica che a livello regionale non ci si limiti a concepire tali obblighi «solo come una presa d'atto formalizzata di quanto previsto dalla normativa»; più critico A. Olivieri, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, cit., 178-179, che si dimostra scettico di fronte all'assenza di una specificazione qualitativa e quantitativa da parte del legislatore in ordine alle iniziative di politica attiva di cui al PSP, dubitando che in concreto si possa

delle conseguenze derivanti da una sola ipotesi di totale inerzia del CPI, che tuttavia finisce per produrre un effetto *boomerang* per il disoccupato. Si tratta della previsione *ex art. 20, c. 4*, che attribuisce, trascorsi 60 giorni dalla data di registrazione di cui all'art. 19, c. 1, al «*disoccupato che non sia stato convocato dai centri per l'impiego*» il diritto di «*richiedere all'ANPAL, tramite posta elettronica, le credenziali personalizzate per l'accesso diretto alla procedura telematica di profilazione predisposta dall'ANPAL al fine di ottenere l'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23*». In tal modo, quindi, si onera il beneficiario della misura del compito di supplire all'inadempimento dei doveri che spetterebbero al servizio pubblico o, al limite, al privato accreditato; paradossalmente tale comportamento del CPI, non solo non è sanzionato ma, nei fatti, viene premiato, visto che la responsabilità è addossata direttamente in capo al disoccupato, obbligato ad attivarsi da solo, così sgravando di tale impegno proprio il CPI inattivo¹⁰⁹⁴.

Un'altra ipotesi di responsabilità, in questo caso in capo al funzionario del CPI per un suo eventuale inadempimento, è regolata dall'art. 21, c. 11, laddove si stabilisce che «*la mancata adozione dei provvedimenti di decurtazione o decadenza della prestazione determina responsabilità disciplinare e contabile del funzionario responsabile, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994*». Qui, potendosi configurare un danno erariale, la normativa richiama espressamente la disciplina in materia di azione di responsabilità avanti alla Corte dei conti per il dipendente pubblico. Ciò pone un'evidente differenza tra l'interesse dimostrato dal legislatore nel sanzionare i CPI o i loro funzionari ove a subire un danno sia la finanza pubblica, e non anche dove ad essere leso sia il fruitore dei servizi.

2.3.2. L'AIR

L'importanza attribuita dal d.lgs. n. 150/2015 al collegamento tra politiche attive e politiche passive del lavoro si coglie anche dall'introduzione di un istituto finalizzato ad attuare il c.d. *welfare to work* (o *workfare*): l'assegno individuale di ricollocazione, c.d. AIR, disciplinato all'art. 23¹⁰⁹⁵, oggetto di sperimentazione da parte dell'Agenzia Nazionale

realizzare un'omogeneità territoriale e un'effettività dei servizi offerti, soprattutto alla luce delle esperienze regionali passate.

¹⁰⁹⁴ Cfr. in senso critico V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit. 79 ss.; diversamente valuta positivamente tale disposizione A. Olivieri, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, cit., 179, poiché in grado di eliminare la possibilità che dall'inerzia dei CPI derivi un pregiudizio per i disoccupati non convocati.

¹⁰⁹⁵ Prima dell'AIR il legislatore aveva previsto il contratto di ricollocazione, disciplinato nell'art. 17, d.lgs. n. 22/2015, che tuttavia è stato abrogato dopo neanche sette mesi di vita dall'art. 34, c. 1, lett. i), d.lgs. 150/2015; sul contratto di

Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) dal marzo 2017¹⁰⁹⁶, poi entrato a pieno regime a partire dal 2018¹⁰⁹⁷.

Le misura si rivolge a coloro che sono espulsi o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro con la precipua finalità di legare insieme la percezione di un trattamento di sostegno al reddito al comportamento attivo, collaborativo, partecipativo e responsabile del percettore per innescare un circolo virtuoso funzionale al rapido reinserimento lavorativo di tale soggetto mediante il diretto coinvolgimento dei SPI pubblici e privati.

L’AIR, in particolare, consiste in un incentivo diretto ai SPI (pubblici e privati) per «*ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro*» in favore dei soggetti che si trovano in stato di disoccupazione ai sensi dell’art. 19 da oltre 4 mesi e che percepiscono la NASpI.

Con questo meccanismo i CPI e i SPI accreditati ai sensi dell’art. 12 vengono incentivati nel fornire al disoccupato un servizio di assistenza intensiva e mirata nella ricerca di una nuova occupazione in quanto destinatari di una somma di danaro all’uopo stanziata, ma sono anche stimolati ad una competizione tra operatori del settore, in vista di un’elevazione dello *standard* medio delle *performance*¹⁰⁹⁸. Proprio in quest’ottica sembra porsi anche la previsione di un monitoraggio e di una valutazione comparativa cui è tenuto l’ANPAL con riferimento agli esiti di ricollocazione raggiunti nel breve e nel medio periodo da parte di ogni operatore e per ogni profilo di occupabilità, nonché la revoca della facoltà di operare con lo strumento dell’AIR, ove i soggetti erogatori non superino le criticità formalmente evidenziate (art. 23, c. 8).

Il meccanismo dell’AIR si distingue da quello del PSP in quanto rivolto ad un bacino più ristretto di utenti e finalizzato a ottenere un servizio di assistenza nella ricerca di lavoro. Nonostante, quindi, le evidenti differenze, il collegamento e le similitudini esistenti tra le due

ricollocazione cfr. L. Valente, *Il contratto di ricollocazione*, in E. Ghera e D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, op. cit., 329 ss.; G. Canavesi, *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall’attività al contratto*, in *RDSS*, 2015, 3, 547 ss. Il contratto di ricollocazione è stato attuato dapprima dalla Regione Lazio con D.G.R. del 30 settembre 2014, n. 632, e successivamente, dalla Regione Sicilia con decreto dell’Assessore al lavoro 15 giugno 2015, n. 12, che riprende anche se con alcune differenze, l’esperimento pilota condotto nel Lazio.

¹⁰⁹⁶ V. le delibere ANPAL nn. 9/2016, 1/2017 sul sito www.anpal.gov.it.

¹⁰⁹⁷ V. le delibere ANPAL nn. 3/2018 e 14/2018 sul sito www.anpal.gov.it.

¹⁰⁹⁸ Cfr. D. Garofalo, *L’Assegno Individuale di Ricollocazione*, in E. Ghera, D. Garofalo, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, op. cit., 217 ss.; F. Basenghi, *L’assegno di ricollocazione*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, op. cit., 355 ss.; V. Filì, *L’assegno individuale di ricollocazione tra welfare e workfare*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alla riforma “Jobs Act”*, op. cit., 373 ss.; A. M. Battisti, *L’assegno di ricollocazione*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, op. cit., 157 ss.

misure hanno indotto il legislatore ad evitare interferenze e sovrapposizioni, mediante una disciplina nettamente differenziata¹⁰⁹⁹.

L’AIR è, infatti, rilasciato dallo stesso CPI che ha profilato il disoccupato beneficiario di NASpI e ha provveduto a stipulare il PSP¹¹⁰⁰. Per evitare equivoche interferenze tra i due istituti, ai sensi dell’art. 23, c. 5, d.lgs. n. 150/2015, «*la richiesta del servizio di assistenza alla ricollocazione, per tutta la sua durata, sospende il patto di servizio personalizzato eventualmente stipulato ai sensi dell’art. 20*». Infatti, allorché il disoccupato beneficiario di NASpI scelga il fornitore del servizio di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro presso cui spendere il proprio assegno, questi deve provvedere a comunicare tale situazione al CPI che ha rilasciato al disoccupato l’AIR proprio al fine di consentire l’aggiornamento e la sospensione del PSP (art. 23, c. 6).

Sulla base della procedura di accesso ai SPI e dell’attività di profilazione che gli stessi devono compiere, risulta evidente che il PSP esiste a monte di ogni procedura per l’ottenimento dell’AIR, perché il potenziale richiedente dell’assegno è solo un disoccupato titolare di NASpI che deve essere già stato profilato e aver stipulato il PSP, senza aver però conseguito esiti positivi in termini di rioccupazione. Con la richiesta dell’AIR, infatti, il titolare di NASpI dimostra che il PSP — seppur per soli 4 mesi — non ha dato i risultati attesi, sicché l’assegno costituisce una sorta di secondo tentativo che, oltre all’erogazione economica, contempla altresì la stesura di un programma di ricerca intensiva (PRI) di nuova occupazione¹¹⁰¹.

Lo strumento in esame prevede la percezione di un “premio” da parte del SPI attivatosi e giunto al risultato dell’utile collocazione del disoccupato, poiché l’AIR verrà incassato nella sua interezza solo a «*risultato occupazionale ottenuto*». In tal modo l’effetto perseguito è triplice: in primo luogo vengono qualificate e stimolate misure di politica attiva di buona qualità da parte dei SPI pubblici e privati; in seconda

¹⁰⁹⁹ V. Fili, *L’assegno individuale di ricollocazione tra welfare e workfare*, cit., 373; ID., *Servizi per il lavoro e misure di workfare nel d.lgs. n. 150/2015*, cit., 313 ss.; L. Valente, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, cit., 178 ss.; A. Olivieri, *L’assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *ADL*, 2016, 2.

¹¹⁰⁰ Come si è già anticipato, solo nel caso di inerzia dei CPI, il disoccupato può accedere direttamente all’AIR ex art. 20, c. 4, previo espletamento della procedura telematica di profilazione predisposta dall’ANPAL. Sul punto v. delibera ANPAL n. 19/2018, sul sito www.anpal.gov.it.

¹¹⁰¹ Il contenuto del PRI è simile a quello del PSP riscontrandosi anche nel primo: l’affiancamento di un supervisore al disoccupato (responsabile delle attività ex art. 20, *tutor* ex art. 23), la definizione di azioni mirate ad una proficua ricollocazione (ricerca attiva ex art. 20; ricerca intensiva ex art. 23); il punto di differenziazione è, invece, quello relativo dell’apparato sanzionatorio per i casi di inerzia o scarsa collaborazione del disoccupato: apparentemente non sanzionato nel caso del PSP, pesantemente sanzionato nel caso dell’AIR ex art. 23, c. 5, lett. e).

istanza, per le casse dello Stato vi è un risparmio, prima, dell'erogazione solo parziale della NASpI al disoccupato che sia ricollocato celermente e, successivamente, del pagamento dell'ASDI ovvero delle altre provvidenze pubbliche di carattere assistenziale; infine, il soggetto espulso si giova della reimmissione nel mercato del lavoro¹¹⁰².

Nella medesima logica del rafforzamento della condizionalità che permea l'intero d.lgs. n. 150/2015, anche per il servizio di assistenza alla ricollocazione sono previsti obblighi di attivazione del beneficiario che spaziano dalla collaborazione al corretto adempimento delle misure e del programma predisposto; il soggetto deve, infatti, svolgere le attività previste e accettare una congrua offerta di lavoro¹¹⁰³, poiché in caso di inadempimento viene sanzionato secondo quanto previsto dall'art. 21 (art. 23, c. 5).

Proprio sulla selettività della platea dei beneficiari si attesta la critica maggiore che può muoversi con riferimento alla disciplina dell'AIR. La scelta di limitare l'assegno ai soli percettori di NASpI e non anche di altre prestazioni di sostegno al reddito, nonostante possa essere ricondotta a ragione di ordine finanziario, appare «*di dubbia tenuta ordinamentale alla luce del canone costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.)*»¹¹⁰⁴. E ciò appare ancor più condivisibile a seguito della recente estensione dell'ambito soggettivo di accesso alla misura per i percettori di CIGS¹¹⁰⁵ e per i beneficiari del ReI¹¹⁰⁶.

Se, quindi, originariamente la delimitazione dei beneficiari della misura poteva essere spiegata in quanto essa, concepita come strumento strutturale, mal si poteva conciliare con la natura sperimentale della DIS-COLL, ovvero con la vigenza ad esaurimento dell'ASpI o dell'indennità di mobilità, oggi tale giustificazione non trova più le stesse basi di riferimento che, in una proiezione futura, consentivano di riservare l'AIR ai soli percettori dell'unica misura stabile (la NASpI)¹¹⁰⁷.

Con la stabilizzazione della DIS-COLL ad opera dell'art. 7, l. n. 81/2017¹¹⁰⁸, l'inclusione di nuovi beneficiari dell'AIR e l'esaurimento dei trattamenti di ASpI e indennità di mobilità, la *ratio* iniziale che poteva

¹¹⁰² Cfr. V. Filì, *L'assegno individuale di ricollocazione tra welfare e workfare*, cit., 373 ss.

¹¹⁰³ La definizione di «*offerta di lavoro congrua*» di cui all'art. 23, c. 5, non coincide esattamente con quella dell'art. 25 in assenza di un espresso rinvio e, viceversa, in presenza del richiamo a parametri soggettivi quali le «*capacità, aspirazioni, e possibilità effettive, in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento nonché al periodo di disoccupazione*»; si tratterà quindi di individuare nel «*servizio di assistenza alla ricollocazione*».

¹¹⁰⁴ Così F. Basenghi, *L'assegno di ricollocazione*, cit., 362.

¹¹⁰⁵ V. art. 1, c. 136, l. n. 205/2017 che ha introdotto l'art. 24-bis nel d.lgs. n. 148/2015, rubricato «*accordi di ricollocazione*»; su cui v. *supra* cap. 2.

¹¹⁰⁶ V. art. 6, c. 4, d.lgs. n. 147/2017.

¹¹⁰⁷ Così V. Filì, *L'inclusione da diritto a obbligo*, cit. 79 ss.; L. Valente, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, cit., 178.

¹¹⁰⁸ V. *supra*.

essere di indirizzare le risorse pubbliche verso i percettori di sostegno al reddito per cui il *welfare* sopporta dei sicuri costi al fine di garantirne la ricollocazione nel più breve tempo possibile, viene meno e con essa ogni fondamento di differenziazione.

Si riaffaccia, piuttosto, il dubbio che la normativa in parola riservi un trattamento diseguale a soggetti che versano in condizioni assimilabili.

Pare, infatti, che l'AIR sia stato concesso ai destinatari di volta in volta individuati, sulla base di ragioni contingenti: inizialmente ai percettori di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, poi anche ai percettori di trattamenti in costanza di rapporto e infine ai beneficiari della misura assistenziale di inclusione, senza però considerare che l'ausilio al reimpiego, cui l'AIR stesso sottende e che è condizione necessaria per l'inclusione sociale e la protezione dalla povertà dei soggetti espulsi dal mercato del lavoro, non dovrebbe conoscere distinzioni in ragione del tipo di prestazione fruita dal beneficiario: di fatto, invece, i soli destinatari della DIS-COLL restano oggi esclusi dall'AIR.

3. Dalla solidarietà categoriale dell'ASDI all'assistenza ai poveri del ReI

Il terzo principio ispiratore della riforma del 2015, teso ad introdurre un sussidio non contributivo per quei lavoratori disoccupati in condizione di bisogno economico¹¹⁰⁹, ha determinato l'istituzione, per la prima volta nell'ordinamento italiano di una prestazione denominata "Assegno di Disoccupazione" (d'ora in poi ASDI) interamente a carico della fiscalità generale sebbene riservata ai soli lavoratori disoccupati che abbiano già beneficiato della NASpI.

Detto istituto, quindi, si caratterizza per essere, da un lato, espressione di una logica solidaristica e, dall'altro (in una sorta di teorica contraddizione) per presentare un carattere marcatamente selettivo in quanto riservato solo ad alcuni dei soggetti disoccupati e non invece a tutti coloro che si trovino nella medesima situazione di bisogno in ragione della mancanza di lavoro¹¹¹⁰.

Una simile misura mette quindi in crisi la tradizionale distinzione tra schemi di sicurezza sociale fondati sulla solidarietà generale propria del modello assistenziale, finanziati dalla fiscalità pubblica ed erogati previa verifica della situazione di bisogno del beneficiario e/o del suo nucleo familiare, e schemi previdenziali, in cui le prestazioni, finanziate e condizionate dai meriti contributivi del singolo prestatore, sono fornite

¹¹⁰⁹ V. art. 1, c. 2, lett. b), n. 5, l. n. 183/2014.

¹¹¹⁰ V. F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, cit., 471-472; D. Garofalo, *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: L'ASDI*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria*, op. cit., 311; M. Cinelli, *Disoccupazione e Jobs Act: il senso delle nuove tutele*, in *DL nelle Marche*, 2015, 1-2, 19.

sulla base di uno stato di bisogno presunto¹¹¹¹, giacché l'ASDI è riservata a chi, avendo già fruito della NASpI, era *ab initio* in possesso di specifici requisiti di contribuzione, ma la sua erogazione è subordinata da una successiva verifica della situazione di bisogno del beneficiario e del suo nucleo familiare e a condizione che il medesimo partecipi ad iniziative di attivazione proposte dai servizi per l'impiego¹¹¹².

L'ASDI è, inoltre, nata all'insegna della sperimentalità e dalla transitorietà, non solo perché (originariamente) prevista dal 1° maggio 2015 e solo fino alla fine dello stesso anno¹¹¹³, ma anche perché erogabile entro i limiti di capienza di un Fondo appositamente istituito¹¹¹⁴: ciò ha ulteriormente limitato la platea dei destinatari, necessariamente individuati sulla base di criteri — che, oltre a quelli categoriali, sono anche — di priorità nell'accesso, stante la finitezza delle risorse ad esso destinate¹¹¹⁵.

¹¹¹¹ Sulla distinzione tra previdenza e assistenza sociale si rinvia per tutti a M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2014, 27 ss.; ID., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960; R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016, 22 ss.; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2018, 8 ss. e 216 ss.

¹¹¹² Cfr. S. Renga, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., 90, che parla in merito di natura «ibrida» della prestazione; evoca invece «una natura mista» dell'ASDI P. Bozzao, *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, cit., 10; ID., *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, cit., 216; definisce l'ASDI come «un rigurgito assistenzialistico all'interno di una riforma dei trattamenti di disoccupazione chiaramente orientata in senso assicurativo/previdenziale» F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, cit., 471; individua, invece, «la natura palesemente assistenziale dell'ASDI» D. Garofalo, *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: l'ASDI*, cit., 313; analogamente P. Rausei, *Naspi, Asdi, Dis-Coll e contratto di ricollocazione*, Milano, 2015, 50.

¹¹¹³ V. art. 16, c. 1, d.lgs. n. 22/2015; il rifinanziamento della misura è stato assicurato dapprima dall'art. 43, c. 5, d.lgs. n. 148/2015, e successivamente dall'art. 1, l. n. 232/2016; ma v. anche art. 4, d.m. 16 marzo 2017 e circ. Inps n. 47 del 3 marzo 2016.

¹¹¹⁴ Trattasi del Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la cui dotazione era pari a € 200 milioni nel 2015 e € 200 milioni nel 2016 ex art. 16, c. 7, d.lgs. n. 22/2015, ma il cui incremento è stato poi previsto in € 180 milioni per il 2016, € 270 milioni per il 2017, € 170 milioni per il 2018 ed € 200 milioni annui a decorrere dall'anno 2019 ex art. 43, c. 5, d.lgs. n. 148/2015.

¹¹¹⁵ V. art. 16, c. 2, d.lgs. n. 22/2015 secondo cui «nel primo anno di applicazione gli interventi sono prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento. In ogni caso, il sostegno economico non potrà essere erogato esaurite le risorse del Fondo di cui al comma 7».

In tal senso, quindi, l'ASDI ha rappresentato un tentativo parziale, una tappa di avvicinamento all'obiettivo della tutela universale¹¹¹⁶ di cui può, ad ogni buon conto, apprezzarsi la tensione verso una «*quadratura del cerchio in relazione alla storica dicotomia tra assistenza e previdenza ex art. 38 Cost.*» nell'ambito del sistema di protezione dalla mancanza di lavoro¹¹¹⁷. Esso, infatti, resta ancorato ad una visione tradizionale della disoccupazione, perché non integra una misura di garanzia generalizzata del reddito per i soggetti poveri in cerca di occupazione, ma soltanto per una determinata categoria di poveri "meritevoli", da cui tuttavia restano esclusi coloro che possiedono carriere lavorative troppo frammentate per poter accedere alla NASpI e soprattutto coloro che si trovano in condizione di povertà per non aver mai avuto accesso a rapporti di lavoro regolari, pur rendendosi effettivamente disponibili ad accedere al sistema produttivo¹¹¹⁸.

La necessità di realizzare un sistema di ammortizzatori sociali maggiormente inclusivo, rivolto a tutti coloro che versino in una condizione di povertà, mediante l'istituzione di una tutela variamente denominata "reddito minimo garantito", "reddito minimo di inserimento", "reddito di cittadinanza", "reddito di esistenza", "reddito di sussistenza" e così via (con le diverse caratteristiche che tali "etichette" implicano), è un tema oramai da lungo tempo al centro del dibattito dottrinario¹¹¹⁹ e politico¹¹²⁰, che nell'ASDI ha trovato, come si è detto, solo una prima ed embrionale forma di realizzazione.

¹¹¹⁶ V. S. Renga, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., 80; F. Ravelli, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, cit., 511; P. Bozzao, *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, cit., 202.

¹¹¹⁷ Così E. Balletti, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., 4.

¹¹¹⁸ In proposito cfr. C. Saraceno, *La povertà continua a non essere in agenda*, in *www.lavoce.info*, 10 febbraio 2015; sulla necessità di introdurre forme di garanzia di un reddito minimo già all'indomani della l. n. 92/2012 v. M. Cinelli, *Ammortizzatori sociali e riforma del mercato del lavoro*, cit., 237 ss.

¹¹¹⁹ Cfr. G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011; S. Sacchi, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *DLRI*, 2011, 247 ss.; P. Bozzao, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *DLRI*, 2012, 589 ss.; F. Giubileo, *Qualche ragionamento sul reddito minimo: teoria, sperimentazione e problemi dello strumento*, in *RDSS*, 2013, 337 ss.; L. Corazza, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, in *GDLRI*, 2013, 3, 499 ss.; V. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RDSS*, 2014, 2, 169 ss.; G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *RDSS*, 2014, 1, 1 ss.; S. Giubboni, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *RDSS*, 2014, 2, 149 ss.; F. Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, 179.

¹¹²⁰ Tra i molti v. nel conteso europeo Raccomandazione del Consiglio n. 1992/441, 24 giugno 1992; Raccomandazione della Commissione n. 2008/867, 3 ottobre 2008; Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009;

L'ASDI, infatti, può essere assimilato al reddito minimo garantito (detto anche reddito minimo di inserimento)¹¹²¹ in quanto entrambe le misure condividono un stretto legame con la politica del lavoro poiché la percezione delle relative prestazioni è subordinata in vario modo alla condizione lavorativa, e in particolare alla involontaria mancanza di reddito da lavoro, tant'è che anche il reddito minimo garantito è stato in dottrina definito come un «*ammortizzatore sociale lavorista*»¹¹²². Ambedue, poi, mirano a combattere situazioni di povertà e di esclusione sociale mediante erogazioni condizionate al comportamento attivo del beneficiario nella ricerca di una nuova occupazione, oltre che alla verifica in concreto dello stato di bisogno¹¹²³.

Ne deriva che il reddito minimo garantito, come l'ASDI, non offre, per sua natura, una tutela universale bensì subordinata al superamento di "barriere" d'accesso alle prestazioni variamente modulabili¹¹²⁴, diversamente da quanto accade con il reddito di cittadinanza fino ad oggi teorizzato (quindi senza alcun riferimento alla proposta, ancora vaga al

Risoluzione del Parlamento del 20 ottobre 2010; Iniziativa faro – Piattaforma europea contro la povertà di Europa 2020 - Com (2010) 2020; cfr. in ambito nazionale *Relazione finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale* (cd. Commissione Onofri), 28 febbraio 1997; le tre proposte di legge del 2013, una d'iniziativa popolare, presentata alla Camera il 15 aprile 2013 e tre d'iniziativa parlamentare: n. 740 *Istituzione di un reddito minimo di cittadinanza attiva*, presentata il 10 aprile 2013, n. 1683 *Istituzione di un reddito minimo garantito*, presentata il 14 ottobre 2013, n. 1750 *Disposizioni per l'introduzione del reddito di cittadinanza* presentata il 29 ottobre 2013.

¹¹²¹ Così D. Garofalo, *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: l'ASDI*, cit., 312; *contra* G. Bronzini, *Che fine ha fatto il reddito minimo garantito?*, in *RGL*, 2014, 225, che invece esclude un'assimilazione dell'ASDI al reddito minimo garantito.

¹¹²² V. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, cit., 171; similmente v. A. Stirati, *Reddito minimo garantito e politiche per l'occupazione: alcune considerazioni*, in *RDSS*, 2014, 75, che afferma come «*politiche per l'occupazione e politiche di ampliamento del welfare non vadano viste in contrapposizione/alternativa ma come necessariamente intrecciate e complementari*»; A. Lassandari, *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *RDSS*, 2014, 1, 52, che sottolinea come «*un collegamento funzionale con la dimensione «lavoristica» può tuttavia emergere anche per il reddito minimo garantito*».

¹¹²³ V. ancora L. Corazza, *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, cit., 500; S. Sacchi, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, cit., 247 ss.; P. Bozzao, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, cit., 589 ss.;

¹¹²⁴ V. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, cit., 174, afferma che «*in sostanza, il RMG (reddito minimo garantito ndr) resta collegato alla condizione di «persona che lavora» e non risponde all'esigenza di garantire il reddito alla «persona che esiste»*».

momento in cui si scrive, contenuta nel documento di economia e finanza elaborato a ottobre 2018) o le misure a quest'ultimo affini (ad esempio c.d. reddito di base) che implicano un'erogazione di reddito incondizionata¹¹²⁵. Ciò che invece accomuna il reddito minimo garantito e quello di cittadinanza è l'essere misure volte all'attribuzione di un reddito adeguato a condurre una vita libera e dignitosa differenziandosi però per i destinatari, individuati nella prima ipotesi nei cittadini residenti stabili in un territorio definito che sono privi di mezzi adeguati e che presentino dei requisiti di volta in volta individuati e, nel secondo caso, in tutti i cittadini, indipendentemente dalle condizioni economiche ed occupazionali in cui versano, che sono parte di una determinata comunità politica e per il solo fatto di appartenervi¹¹²⁶: il carattere dirimente sta pertanto nella selettività ovvero nella incondizionatezza delle erogazioni¹¹²⁷.

Nell'ambito di questa riassuntiva dicotomia tra gli strumenti a garanzia del reddito dei soggetti bisognosi, l'ASDI, analogamente al reddito minimo garantito, mostra una vocazione "universale" rispetto al tradizionale sistema di ammortizzatori sociali, perché offre rispetto a quest'ultimo un ulteriore grado di protezione, ma resta comunque ancorato alla "cittadinanza attiva" in quanto collegato alla condizione lavorativa, o meglio alla sua carenza e alla circostanza che questa comporti uno stato di bisogno.

Nonostante, quindi, in linea teorica siano prospettabili diverse possibili soluzioni per approntare una misura più efficiente ed inclusiva di garanzia contro la povertà, la strada scelta dal legislatore con l'ASDI di apprestare uno strumento connotato da "universalismo selettivo"¹¹²⁸

¹¹²⁵ Un'altra denominazione è, infatti quella di "reddito di base incondizionato"; in tema cfr. L. Ferrajoli, *Il futuro dello Stato sociale e il reddito minimo garantito*, in Aa.Vv., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995; ID., *Principia iuris*, II, Bari, 2007; G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, cit.; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012; E. Granaglia, M. Bolzini, *Il reddito di base*, Roma, 2016.

¹¹²⁶ Sulla distinzione tra le due tipologie di prestazione, cfr. C. Del Bò, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Pavia, 2004; ID., *Il Reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, Bologna, 2013, 790 ss.; più in generale sul dibattito globale sviluppatosi in tema di *basic income*, cfr. Aa.Vv., *Un Reddito per tutti. Basic income network Italia. Un'utopia concreta*, Roma, 2009; G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, 225 ss.; Aa.Vv., *Reddito minimo garantito. Basic income network Italia. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012; M. Martone, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 2017, I, 409 ss.

¹¹²⁷ V. G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, cit., 1 ss.

¹¹²⁸ Cfr. P. Carrozza, *Riforme istituzionali e sistema di welfare*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010, 220, che fa risalire alla relazione finale della c.d. Commissione Onofri l'avvio del processo riformatore diretto a sostituire nei vari campi del *welfare* l'impostazione incrementale con l'universalismo selettivo;

sembra essere quella ritenuta “possibile” nel momento storico in cui è stata attuata, laddove a fronte della prima introduzione di una misura di tal natura, le esigenze di contenimento della spesa pubblica non potevano che porsi come determinative e limitative del livello di tutela in concreto praticabile.

La tensione espressa verso il superamento della logica di fondo dell’ASDI che poggia sull’idea del c.d. *welfare* lavoristico, ha poi indotto il legislatore ad un ulteriore intervento normativo in materia che ha portato all’introduzione di una nuova prestazione di sicurezza sociale, di stampo assistenziale, in favore dei soggetti in condizione di povertà, finanziata dalla solidarietà generale e tesa a realizzare una universalizzazione delle tutele in quanto diretta a proteggere le persone in quanto tali, cioè i cittadini intesi in senso ampio, e non più solamente i lavoratori.

La nuova prestazione, denominata reddito di inclusione (d’ora in poi ReI) e prevista dal d.lgs. n. 147/2017, attuativo della legge delega n. 33/2017, ha comportato il graduale esaurimento dell’ASDI¹¹²⁹, cui si è andata progressivamente sostituendo.

Nonostante quindi l’ASDI sia oramai destinato a cessare, come preannunciato già dalla l. n. 33/2017 che aveva disposto «*il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario*»¹¹³⁰, permane l’importanza di riassumere i tratti essenziali della sua disciplina, soprattutto al fine di raffrontarli con quelli previsti per il ReI.

La normativa di riferimento di cui all’art. 16, d.lgs. n. 22/2015, così come implementata dal c.d. decreto ASDI¹¹³¹ e successivamente modificata dal d.lgs. n. 148/2015¹¹³² e dal d.lgs. n. 150/2015¹¹³³, individuava come

per una compiuta disamina della locuzione stessa cfr. A. Bonomi, *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell’universalismo selettivo temperato*, in *Federalismi.it*, 28 marzo 2018.

¹¹²⁹ V. art. 18, c. 1, d.lgs. n. 147/2017 secondo cui «*a far data dal 1° gennaio 2018, l’ASDI non è più riconosciuto, fatti salvi gli aventi diritto che entro la medesima data hanno maturato i requisiti richiesti*».

¹¹³⁰ V. art. 1, c. 1, lett. b), l. n. 33/2017.

¹¹³¹ V. d.i. 29 ottobre 2015, emanato in attuazione dell’art. 16, c. 6, d.lgs. n. 22/2015, che aveva previsto l’adozione di un apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, da emanare entro 90 giorni dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 22/2015, per la definizione della disciplina di dettaglio dell’ASDI.

¹¹³² V. art. 43, c. 5, d.lgs. n. 148/2015, che ha disposto, oltre al prolungamento della sperimentazione dell’ASDI, anche una doppia condizione ostativa di fruibilità dello stesso, secondo cui «*la prestazione ASDI non può essere usufruita*

destinatari dell'ASDI coloro che avessero usufruito della NASpI per l'intera durata della stessa¹¹³⁴, che fossero privi di occupazione e si trovassero in una condizione economica di bisogno.

Secondo quanto specificato dal c.d. decreto ASDI¹¹³⁵ in merito ai suddetti requisiti, per beneficiare della prestazione il richiedente doveva: a) essere ancora in stato di disoccupazione, ai sensi dell'art. 19, d.lgs. n. 150/2015, al termine del periodo di fruizione della NASpI; b) essere in possesso di un'attestazione ISEE, in corso di validità, con un valore pari od inferiore ad € 5.000; c) aver fruito dell'ASDI per non più di 6 mesi nei 12 mesi precedenti il termine del periodo di fruizione della NASpI e comunque per non più di 24 mesi nel quinquennio precedente il medesimo termine; d) aver sottoscritto il PSP (*ex art. 20, d.lgs. n. 150/2015*), contenente specifici obblighi sia in termini di ricerca attiva di lavoro sia di partecipazione a iniziative di formazione e/o di politiche attive.

L'art. 16, c. 2, d.lgs. n. 22/2015, stabiliva, inoltre, che, nel primo anno di applicazione, gli interventi fossero prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti ai nuclei con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento, cioè con età pari o superiore a 55 anni e che non avessero maturato i requisiti di pensione anticipata o di vecchiaia. Tali requisiti sono poi stati ripresi dal decreto ASDI, che ne ha richiesto la sussistenza, anche alternativa, ai fini della concessione stessa del trattamento¹¹³⁶.

L'ASDI veniva erogato mensilmente per la durata massima di 6 mesi e per un importo pari al 75% dell'ultima indennità NASpI percepita¹¹³⁷. La misura era soggetta ad un tetto massimo di erogazione, non potendo, in ogni caso, essere superiore all'ammontare dell'assegno sociale di cui all'art. 3, c. 6, l. n. 335/1995. L'importo dell'ASDI era poi incrementato in presenza di figli a carico per un ammontare pari ad un quinto dell'assegno

*per un periodo pari o superiore a 6 mesi nei 12 mesi precedenti il termine del periodo di fruizione della NASpI e comunque per un periodo pari o superiore a 24 mesi nel quinquennio precedente il medesimo termine»; su quest'ultima disposizione cfr. D. Garofalo, *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, cit., 370 ss.*

¹¹³³ V. artt. 20 e 21, d.lgs. n. 150/2015, che hanno rispettivamente stabilito che i lavoratori, al fine di confermare lo stato di disoccupazione, debbano stipulare un patto di servizio personalizzato con i centri per l'impiego e disciplinato più specificamente alcuni aspetti, relativamente alle politiche attive, connessi allo stesso ASDI.

¹¹³⁴ Originariamente solo per coloro che avessero fruito della NASpI entro il 31 dicembre 2015 *ex art. 16, c. 1, d.lgs. n. 22/2015* e poi anche oltre tale termine del 31 dicembre 2015, in virtù del combinato disposto dell'art. 16 cit. con l'art. 43, c. 5, d.lgs. n. 148/2015; restano invece esclusi coloro che hanno richiesto e ottenuto l'anticipazione della NASpI, su cui v. circ. Inps n. 47 del 3 marzo 2016, § 1.

¹¹³⁵ V. art. 2, d.i. del 29 ottobre 2015.

¹¹³⁶ V. art. 2, c. 1, lett. b), d.i. del 29 ottobre 2015.

¹¹³⁷ V. art. 16, d.lgs. n. 22/2015 e art. 3, d.i. del 29 ottobre 2015.

sociale per il primo figlio¹¹³⁸ e, ove i figli a carico fossero più di uno, nelle misure appositamente stabilite dal decreto ASDI, fermo restando che la misura non poteva essere inferiore all'ammontare del beneficio mensile attribuito mediante la Carta acquisti sperimentale. Per effetto degli incrementi per carichi familiari, l'ASDI non poteva, in ogni caso, essere superiore al 75% dell'ultima indennità NASpI percepita, comprensiva degli assegni per il nucleo familiare¹¹³⁹.

All'erogazione dell'ASDI non erano connesse le prestazioni accessorie della contribuzione figurativa e dell'assegno al nucleo familiare.

Il beneficio era, inoltre, riconosciuto dall'Inps in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e nel limite delle risorse stanziate, tant'è che, nel caso di insufficienza delle risorse, valutata anche su base pluriennale con riferimento alla durata della prestazione, l'Istituto non prendeva in considerazione ulteriori domande¹¹⁴⁰.

Da quanto sin qui detto emergono con evidenza le criticità dell'istituto, che ne hanno, difatti, determinato il superamento.

Innanzitutto la presenza del criterio selettivo che legava a monte l'ASDI alla previa fruizione della NASpI, rendeva lo strumento ad applicazione non universale, ma riservato a una ristretta platea di beneficiari, selezionati sulla base di requisiti occupazionali e contributivi: trattandosi di una prestazione, almeno in astratto, di base, tesa a fronteggiare condizioni di bisogno dovute alla carenza di lavoro, strideva la circostanza che essa finisse per privilegiare chi aveva già previamente beneficiato della tutela previdenziale, piuttosto che coloro che si trovassero in situazione di maggior bisogno¹¹⁴¹.

In secondo luogo, l'individuazione dei destinatari limitata esclusivamente ai precettori di NASpI che si trovavano in una condizione economica di bisogno era stata specificata attraverso il riferimento valori ISEE molto bassi, che limitavano ulteriormente la platea dei beneficiari circoscrivendola a chi fosse in condizione di bisogno «*estremo*»¹¹⁴².

¹¹³⁸ V. art. 3, c. 3, d.i. del 29 ottobre 2015 e per la definizione di «*figli a carico*» cfr. art. 1, lett. f), che vi ricomprende i figli minorenni che risultano componenti il nucleo familiare e per i quali il genitore non richiedente non percepisca assegni per il nucleo familiare.

¹¹³⁹ V. art. 3, c. 4, d.i. del 29 ottobre 2015.

¹¹⁴⁰ V. il combinato disposto dell'art. 16, c. 7, d.lgs. n. 22/2015 e ss. mm. e dell'art. 7, c. 3, d.i. del 29 ottobre 2015.

¹¹⁴¹ Cfr. M. D'Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, cit., 389; P. Bozzao, *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, cit., 216; F. Ravelli, *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, cit., 511; F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, cit., 471-472, che si era criticamente espresso sulla base della sola previsione delle legge delega.

¹¹⁴² Cfr. N. Paci, *Disoccupati e strumenti di sostegno al reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, cit., 790.

Da ultimo — ma non per importanza — la circostanza che l'ASDI fosse concessa solo nei limiti dei fondi stanziati e in virtù del mero ordine cronologico di presentazione delle domande, determinava l'esclusione *ab origine* di alcuni tra coloro che pur ne avrebbero avuto potenzialmente diritto, così dando luogo ad una disparità di trattamento tra soggetti che, pur avendo una medesima situazione contributiva, economica e di bisogno, non potevano egualmente accedere al beneficio¹¹⁴³. La finitezza delle risorse del Fondo deputato al finanziamento della misura, che comportava un'indiscriminata estromissione di taluni dalla fruizione della stessa, alimentava la logica del "chi prima arriva meglio alloggia", finendo per rafforzare quegli squilibri che già caratterizzano negativamente il sistema di ammortizzatori sociali ove, alla presenza dei soli strumenti di tutela a base occupazionale, si somma una forte selettività degli stessi che lascia privi anche della più minima protezione alcuni soggetti che pur si trovino in condizioni di bisogno economico.

In conclusione, la disciplina dell'ASDI, pur essendo meritoria perché ha aggiunto un livello di tutela ulteriore e sconosciuto alla disciplina previgente, ha rappresentato solo il primo passo di una più ampia politica indirizzata alla protezione della condizione di povertà economica e alla garanzia dell'inclusione sociale dei cittadini, secondo le direttive sancite anche a livello europeo¹¹⁴⁴.

¹¹⁴³ V. ancora N. Paci, *Disoccupati e strumenti di sostegno al reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, cit., 790-791; S. Renga, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., 80, sottolinea come «definire dei criteri di priorità a fronte di risorse scarse sarà una brutta sfida, come sempre accade quando si congegnano delle guerre fra poveri».

¹¹⁴⁴ V. art. 34, c. 3, Carta dei diritti UE, secondo cui «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali»; cfr. anche il c.d. MAC, Metodo aperto di coordinamento «nella prospettiva della modernizzazione dei sistemi nazionali di protezione sociale, attraverso l'investimento nelle persone e la lotta all'esclusione sociale»; la Strategia Europa 2020 «per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» - Commissione Europea, Bruxelles, 3 marzo 2010; le due Risoluzioni del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro e del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa; la Raccomandazione del Consiglio 1992/441 del 24 giugno 1992, la Raccomandazione della Commissione n. 2008/867 del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro; la Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016 sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Italia; in precedenza la Strategia di Lisbona, adottata nel marzo del 2000 dal Consiglio Europeo; per approfondimenti sul dibattito europeo si rinvia a E. Ales, *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso*

3.1. Il ReI: una misura a piena vocazione universale?

Il più recente intervento normativo apprestato per garantire una rete di protezione del reddito dei soggetti in stato di povertà è, come si è già anticipato, il d.lgs. n. 147/2017 istitutivo, a decorrere dal 1° gennaio 2018, del ReI.

Con questa previsione non solo l'Italia si è allineata, per ultima, agli altri Paesi dell'UE che già si erano tutti dotati di forme variamente disciplinate di reddito minimo¹¹⁴⁵, ma ha anche introdotto in modo organico una prestazione di sicurezza sociale finanziata dalla solidarietà generale e sostenuta da un'idea di *welfare* universalistico (pur se ancora selettivo nei termini di cui si dirà oltre), in cui il sostegno economico è garantito a chiunque si trovi in condizione di povertà.

Invero, già numerosi erano stati i tentativi promossi in questa direzione ben prima del 2017, ma nel loro complesso si è trattato di un insieme non omogeneo di strumenti assistenziali, introdotti in via sperimentale e settoriale.

Già la Relazione finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, c.d. Commissione Onofri del 1997, aveva espresso l'opportunità di destinare all'assistenza maggiori risorse, prevedendo anche un «*minimo vitale*» che assolvesse alla «*funzione di una rete di protezione, a cui qualsiasi cittadino (...) – in condizioni di indigenza, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà – potesse accedere per trovare un sostegno economico e/o l'offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno*». Era così stato prospettato un triplice livello di protezione dei soggetti bisognosi per carenza di reddito: quello assicurato in costanza di rapporto di lavoro, quello previsto in caso di disoccupazione sul presupposto di un minimo di versamenti contributivi e, infine, quello più propriamente assimilabile al

l'Open Method of Coordination, in *QDLRI*, 2004, 27, 37 ss.; ID., *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi «genealogica»*, in *RDSS*, 2009, 527 ss.; ID., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettazione giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, 455 ss.; G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, cit.; ID., *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, 225 ss.; ID., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definatori ed esperienze applicative*, cit., 1 ss.; ID., *Reddito di base, lavoro, automazione: appunti per un nuovo garantismo sociale*, in *Quaderni per il reddito*, *BIN Italia*, 2017, 7, 39 ss.; C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015; S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Bari, 2013.

¹¹⁴⁵ Per un'analisi delle diverse politiche di reddito minimo nei Paesi UE cfr. il Rapporto del Parlamento europeo, *Minimum Income Policies in EU Member States*, aprile 2017.

reddito minimo garantito, riconosciuto a chi è privo di lavoro e privo, anche, di requisiti assicurativi minimi, nonché in condizioni di bisogno¹¹⁴⁶.

Sulla scorta di tale suggestione, non portata ad effettivo compimento stante l'inattuazione della riforma del *welfare* così come prospettata nel 1997, sono state cionondimeno adottate alcune significative previsioni quali, in primo luogo, il reddito minimo di inserimento, disciplinato in via sperimentale dal d.lgs. n. 237/1998 a partire dal 1° gennaio 1999¹¹⁴⁷, e consistente in una «*misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale*», attraverso il sostegno delle condizioni economiche delle famiglie¹¹⁴⁸ esposte al rischio di marginalità e l'avvio di specifici programmi di inserimento¹¹⁴⁹. Successivamente la l. n. 328/2000 si è limitata a prevedere la generalizzazione, da attuarsi per il tramite di un nuovo atto normativo poi non adottato, del reddito minimo garantito su tutto il territorio nazionale, nell'ambito di una revisione complessiva del sistema di interventi di sostegno al reddito (art. 23) e di riordino delle misure assistenziali (art. 24)¹¹⁵⁰.

Il Libro Bianco sul *welfare* (1993), riprendono sostanzialmente i contenuti del Patto per l'Italia, ha previsto poi lo smantellamento del reddito minimo a favore del reddito di ultima istanza, congegnato poi dalla l. n. 350/2003 (art. 3, c. 101) come uno «*strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro*». Il reddito di ultima istanza avrebbe dovuto essere cofinanziato dallo Stato e dalle Regioni che lo avessero istituito; tuttavia, tale cofinanziamento non è poi mai stato attuato¹¹⁵¹.

Ai suddetti strumenti, è seguita l'istituzione della c.d. Carta acquisti (o *Social card*), prevista a norma dell'art. 81, c. 32, d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008, finalizzata a garantire il «*soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche*

¹¹⁴⁶ Su cui cfr. T. Treu, *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008, 105 ss.

¹¹⁴⁷ La sperimentazione, inizialmente limitata a 39 Comuni nel biennio 1999-2000, è stata poi estesa dall'art. 80, c. 1, l. n. 388/2000 ad altri 267 Comuni.

¹¹⁴⁸ Sul carattere «*famigliare della povertà*» in Italia cfr. C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, cit., 94 ss.

¹¹⁴⁹ In proposito cfr. L. Gaeta, *Il reddito minimo d'inserimento*, in M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, Napoli, 1999, 291 ss.

¹¹⁵⁰ Per una compiuta analisi della sperimentazione del reddito minimo di inserimento cfr. E. Ranci Ortigosa, *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 19-20, 2007, 17 ss.

¹¹⁵¹ Critico sul punto F. Pizzolato, *Il minimo vitale*, Milano, 2004, 146, che evidenziava l'«*inafferrabilità*» dell'istituto «*inidoneo a circoscrivere la discrezionalità delle Regioni*».

energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (art. 81, c. 29, d.l. n. 112/2008)¹¹⁵².

In tempi più recenti sono state elaborate alcune proposte di reddito minimo contro le forme più gravi di povertà, secondo schemi analoghi a quelli sopra accennati, che condizionavano le erogazioni alla prova dei mezzi e al rispetto di un patto di reinserimento¹¹⁵³, cui ha fatto seguito la sperimentazione di una forma di reddito minimo chiamato SIA (Sostegno per l'inclusione attiva)¹¹⁵⁴, dapprima operante nelle 12 maggiori città italiane e, successivamente, esteso a tutto il territorio nazionale¹¹⁵⁵.

Il SIA consisteva in un beneficio economico elargito ai nuclei familiari in condizione di povertà, nei quali fossero presenti almeno un componente minorenne oppure un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata, a patto che il richiedente fosse cittadino italiano o comunitario ovvero in possesso del permesso di soggiorno, nonché residente in Italia da almeno 2 anni al momento della presentazione della domanda. A tali requisiti si aggiungeva la condizione di bisogno accertata mediante l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e la partecipazione ai c.d. «*progetti personalizzati*», predisposti e realizzati dai Comuni con risorse proprie e finalizzati al

¹¹⁵² In tema cfr. F. Pizzoalto, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, 2009; C. Pinelli, «*Social card*», o del ritorno alla carità di Stato, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli, 2009, 1177 ss.; G. Ciocca, *Le modifiche all'assegno sociale e la carta acquisti nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, in *RDSS*, 2008, 637 ss.; E. Balboni, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 37 ss.; con particolare riferimento alla pronuncia della Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10, che ha rigettato i ricorsi presentati in via principale dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria che avevano prospettato una violazione delle norme costituzionali sul riparto di competenze legislative con lo Stato in materia di politiche sociali e sussidi agli indigenti v. F. Pizzolato, *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *RDSS*, 2010, 2, 349 ss.

¹¹⁵³ V. per la proposta del REIS (Reddito di inclusione sociale) avanzata dall'Alleanza contro la povertà, G. Gori (a cura di), *Il reddito d'inclusione sociale*, Bologna, 2016; v. per la proposta della Commissione istituita nel 2013 presso il ministero del Welfare, M.C. Guerra, R. Tangorra, *Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2015, 3, 357-376.

¹¹⁵⁴ V. art. 1, c. 216, l. n. 147/2013.

¹¹⁵⁵ V. art. 1, c. 387, lett. a), l. n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) che ha disposto «*estensione, rafforzamento e consolidamento della sperimentazione di cui all'art. 60, d.l. n. 5/2012, conv. con mod. in l. n. 35/2012*» cioè la c.d. Carta acquisti sperimentale; nonché d. i. del 26 maggio 2016, successivamente modificato dal d. i. del 16 marzo 2017, su cui v. circ. Inps n. 86 del 12 maggio 2017; sulla disciplina del SIA cfr. C. Saraceno, *Verso un reddito minimo per i poveri*, in *Politiche sociali*, 2016, 3, 509 ss.

superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale¹¹⁵⁶.

Erano, invece, esclusi dal SIA i nuclei familiari che ricevessero trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, pari o superiori a € 600 mensili¹¹⁵⁷ e quelli in cui uno o più componenti percepissero la NASpI o l'ASDI¹¹⁵⁸. Tale ultima esclusione, pur sottendendo l'evidente *ratio* di evitare una duplicazione dei sussidi pubblici, risultava discutibile in termini di opportunità, essendo le misure assistenziali del SIA e quelle previdenziali a base occupazionale fondate su presupposti del tutto diversi e non sovrapponibili, giacché la condizione di povertà del nucleo familiare ben può sussistere anche ove uno dei componenti benefici della NASpI o dell'ASDI, che peraltro presuppongono una carenza lavorativa, pure di lunga durata nel caso dell'ASDI.

Accanto al SIA che, si ripete, sino al 2016 non ha rappresentato una prestazione uniforme per tutto il territorio nazionale, sono proliferati anche interventi di livello locale che hanno delineato autonome forme di garanzia del reddito minimo¹¹⁵⁹.

¹¹⁵⁶ V. art. 2, c. 1, d. i. del 26 maggio 2016 che ha individuato le risorse finalizzate all'avvio su tutto il territorio nazionale del SIA a carico del Fondo Carta Acquisti, ma con facoltà, ex art. 2, c. 4, delle Regioni e delle Province Autonome di integrare il suddetto Fondo, con riferimento ai propri residenti, al fine di incrementare il beneficio concesso ed ampliare la platea dei beneficiari «*riducendo la selettività dei requisiti necessari per l'accesso al beneficio*».

¹¹⁵⁷ V. art. 4, c. 3, lett. b), sub ii), d.i. del 26 maggio 2016.

¹¹⁵⁸ V. art. 4, c. 3, lett. b), sub iii), d.i. del 26 maggio 2016.

¹¹⁵⁹ Tra le esperienze territoriali possono essere ricordate quella, in seguito cessata, della Regione Campania che ha istituito il c.d. «*reddito di cittadinanza*» ex l. n. 2/2004, n. 2); la l. n. 4/2009 della Regione Lazio ha previsto un c.d. «*reddito minimo garantito*» per favorire l'inclusione sociale per i disoccupati, inoccupati o lavoratori precariamente occupati, quale misura di contrasto alla disuguaglianza sociale e all'esclusione; a l. n. 2/2012 della Regione Molise, che ha normato il c.d. «*reddito di cittadinanza*», poi ridefinito «*reddito di inclusione sociale attiva*» dal regolamento di attuazione n. 1/2016; la l. n. 15/2015 della Regione Friuli-Venezia Giulia che ha disposto la c.d. «*misura attiva di sostegno al reddito*», peraltro cumulabile con gli interventi statali in materia di sostegno al reddito; la l. n. 24/2016 della Regione Emilia Romagna che ha disciplinato un c.d. «*reddito di solidarietà*» per promuovere la crescita sociale ed economica, la valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, l'accesso al lavoro; la l. n. 18/2016 della Regione Sardegna, istitutiva del c.d. «*reddito di inclusione sociale*» quale strumento utile alla composizione dei diritti sociali fondamentali e inderogabili dei cittadini; la l. n. 3/2016 della Regione Puglia che ha regolato la «*strategia complessiva di contrasto al disagio socioeconomico, alla povertà e all'emarginazione sociale*» a sua volta articolata in un sistema integrato di interventi, comprensivo del c.d. «*reddito di dignità regionale, per il sostegno economico e l'inclusione sociale attiva delle persone e dei rispettivi nuclei familiari, la cui situazione economica non consenta di disporre dei mezzi sufficienti a una vita dignitosa*», dell'«*attivazione di politiche attive per il lavoro*».

In ogni caso, l'ampliamento della sperimentazione del SIA a tutto il territorio nazionale è stato concepito esplicitamente come propedeutico all'introduzione di una nuova e diversa misura nazionale, giacché la legge di stabilità 2016 aveva contestualmente delegato il Governo a predisporre un piano di contrasto alla povertà, di cui avrebbero dovuto costituire parte anche l'adozione di uno strumento di sostegno al reddito, in uno con la riorganizzazione e la razionalizzazione del precedente sistema frammentato di interventi assistenziali.

In attuazione delle previsioni di cui alla legge di stabilità 2016 è stata adottata una successiva legge delega, la già citata l. n. 33/2017, che ha stabilito «*l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, e dell'esclusione sociale*», denominata reddito di inclusione e «*individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale*»¹¹⁶⁰ ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., cui si accompagna il «*riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà*», ad eccezione delle prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, le prestazioni a sostegno della genitorialità e quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario¹¹⁶¹, nonché «*il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni*» nell'ambito dei principi di cui alla l. n. 328/2000¹¹⁶².

Concentrando l'attenzione sul primo degli oggetti della delega, esso è stato attuato dal d.lgs. n. 147/2017 (che ha invero dato seguito anche agli altri principi e criteri direttivi, sui quali tuttavia non ci si soffermerà approfonditamente), mediante l'istituzione a decorrere dall'1 gennaio 2018

e politiche formative», di «*percorsi di tirocinio di orientamento, formazione, inserimento e/o reinserimento finalizzati all'inclusione sociale*», dell'attivazione di «*misure di sostegno per l'accesso alla casa e per la riqualificazione dei contesti abitativi*»; sul tema cfr. M. Vinceri, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, 2017, 2, 301 ss.; M. Martone, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, cit., 423 ss.; con riguardo alla misura campana v. A. Durante, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *RGL*, 2006, I, 403 ss.; L. Zoppoli, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, 2007, 75 ss.; su quella laziale v. P. Bozzao, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *GDLRI*, 2011, 589 ss.; W. Chiaramonte, *Un ulteriore tassello nel mosaico del reddito di cittadinanza. Considerazioni a margine di Tribunale di Napoli, 22 aprile 2009*, in *D&L*, 2009, 345 ss.; su quella pugliese v. A. Salvati, *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in *Politiche sociali*, 2017, 2, 245 ss.

¹¹⁶⁰ V. art. 1, c. 1, lett. a), l. n. 33/2017.

¹¹⁶¹ V. art. 1, c. 1, lett. b), l. n. 33/2017.

¹¹⁶² V. art. 1, c. 1, lett. c), l. n. 33/2017.

della misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale¹¹⁶³, denominata ReI e dotata di carattere universale, nonché condizionata alla prova dei mezzi (cioè alla valutazione della situazione economica del beneficiario) e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà¹¹⁶⁴.

Come chiarito dal legislatore delegante, l'adozione di questo strumento di protezione sociale si iscrive nella cornice del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.) e della Carta dei diritti UE, in quanto la delega viene conferita all'esplicito fine di «*contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale e di ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione e nel rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*»¹¹⁶⁵.

Manca, invece, qualsiasi richiamo espresso alla norma di cui all'art. 38 Cost., che pure può ritenersi implicitamente fondativa del ReI, nella sua interpretazione combinata con i valori di cui agli artt. 2 e 3, c. 2, Cost.¹¹⁶⁶, giacché, evocando quanto affermato dalla Corte costituzionale con riguardo alla diversa ma affine misura della *Social card*, «*una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana*» deve essere ricostruita anche «*alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.*»¹¹⁶⁷, essendo tesa «*allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in*

¹¹⁶³ V. art. 2, c. 1, d.lgs. n. 147/2017.

¹¹⁶⁴ V. art. 2, c. 2, d.lgs. n. 147/2017.

¹¹⁶⁵ V. art. 1, c. 1, l. n. 33/2017.

¹¹⁶⁶ In tal senso v. A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, 3, 429 ss., che sottolinea il necessario superamento di una lettura isolata dell'art. 38, c. 1, come impositiva di una restrizione soggettiva dei sussidi di tipo assistenziale finalizzati a coprire situazioni di bisogno di soggetti che dovrebbero lavorare, ma che non lo fanno, in quanto inabili al lavoro, per accogliere, invece, una diversa lettura «universalistica» – o almeno «aperta» – della disposizione costituzionale che, andando oltre la tradizionale dicotomia del sistema di sicurezza sociale tra assistenza e previdenza, si colleghi, in un'interpretazione sistematica, ad altre norme di principio della Costituzione e dell'ordinamento europeo (in particolare l'omologa disposizione dell'art. 34, § 3, Carta dei diritti UE) per fondare il dovere dei pubblici poteri di lottare contro la povertà apprestando una continua azione volta alla «trasformazione della società», sia come redistribuzione di redditi e ricchezza sia come condizione per il libero sviluppo dell'individualità e come partecipazione dei cittadini al potere sociale.

¹¹⁶⁷ V. Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10, cit., considerato 6.4.

quanto strettamente inerente alla tutela irrinunciabile della dignità della persona umana (...), deve essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente a tale scopo»¹¹⁶⁸.

In questa prospettiva, e grazie alla lettura integrata delle norme costituzionali suindicate, il diritto ad un reddito minimo assurge al livello di garanzia costituzionale positiva che solo può assicurare il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, quale prerogativa di chiunque si trovi in condizioni di debolezza sociale ed economica e sia sprovvisto, a prescindere dalla inabilità o dalla condizione lavorativa, di mezzi necessari per vivere¹¹⁶⁹.

L'interpretazione dell'art. 38 Cost., come norma cardine di una visione categoriale del *welfare* italiano basato su un universalismo di tipo "selettivo" (riservato ai lavoratori o ai soggetti inabili al lavoro), sta difatti sempre più cedendo il passo, nel dibattito dottrinario, ma anche politico, a fronte dei nuovi bisogni emergenti e, in particolare, a fronte della crescente povertà¹¹⁷⁰ che, quale «condizione esistenziale di impotenza, di "incapacitazione", legata ad una pluralità di fattori e non traducibile esclusivamente nello stato di estrema indigenza»¹¹⁷¹, interessa tutte le persone in condizioni di debolezza e di fragilità socio-economica, imponendo un ripensamento delle condizioni di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale.

¹¹⁶⁸ *Ibidem*, considerato 6.3.

¹¹⁶⁹ V. ancora A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., 431; sul valore costituzionale della garanzia di un reddito minimo cfr. M. Ruotolo, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *DP*, 2011, 2, 402 ss.; E. Granaglia, *Non solo opportunità e contrasto alla povertà. Le tante ragioni per occuparsi delle disuguaglianze di reddito*, in *RPS*, 2016, 3-4, 17-18; sul c.d. «diritto all'esistenza» v. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012, 232 ss.; C. Tripodina, *Il diritto a un'esistenza*, Torino, 2013.

¹¹⁷⁰ Secondo i dati Istat pubblicati il 26 giugno 2018 e riferiti all'anno 2017 si stimano in condizione di povertà assoluta 1 milione e 778 mila famiglie residenti in cui vivono 5 milioni e 58 mila individui, con una crescita della povertà assoluta rispetto al 2016 in termini sia di famiglie sia di individui; l'incidenza di povertà assoluta è pari al 6,9% per le famiglie (da 6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%), con due decimi di punto della crescita rispetto al 2016 sia per le famiglie sia per gli individui che si devono all'inflazione registrata nel 2017 e che portano entrambi i valori ad attestarsi come i più alti della serie storica, che prende avvio dal 2005; anche la povertà relativa cresce rispetto al 2016, riguardando, nel 2017, 3 milioni 171 mila famiglie residenti (12,3%, contro 10,6% nel 2016) e 9 milioni 368 mila individui (15,6% contro 14,0% dell'anno precedente); cfr. il Report Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017*, consultabile in www.istat.it/it/files//2018/06/La-povert%C3%AO-in-Italia-2017.pdf.

¹¹⁷¹ Così M. Ruotolo, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., 396.

Una simile ispirazione universalistica dell'art. 38 Cost. sembra, invero, essere già stata avvalorata dalla legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000), laddove affermava che «*il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità*» (art. 2, c. 2)¹¹⁷², così sposando una visione ampia ed inclusiva dei diritti sociali¹¹⁷³.

Analogamente pare atteggiarsi oggi anche il d.lgs. n. 147/2017, laddove, mediante la predisposizione della misura espressamente definita unica e universale del ReI, pone le basi per un intervento di tutela contro il rischio di marginalità sociale rivolto a tutti coloro che si trovano in condizioni di abilità e che siano disposti ad attivarsi¹¹⁷⁴. La disciplina del ReI, infatti, che pur si colloca nel novero degli strumenti assistenziali giacché non connesso alla mera situazione di povertà ma condizionato anche alla prova dei mezzi (sussistenza di requisiti di erogazione connessi ai valori ISEE, effettivo reddito disponibile, capacità di spesa), impone una partecipazione effettiva dei beneficiari ai progetti di attivazione sociale e lavorativa, secondo meccanismi di condizionalità già acquisiti e consolidati (v. ad es. SIA, ASDI, NASpI, etc.). Sembra, così, che il legislatore abbia voluto attribuire all'attivazione la funzione di strategia solidaristica che, capace di rinsaldare il legame tra diritti sociali e obblighi all'interno della società, può accompagnare il soggetto dallo status di cittadino a quello di lavoratore¹¹⁷⁵.

¹¹⁷² Cfr. in tema Trib. Napoli, 22 aprile 2009, in *RCDL*, 2009, 345 ss., con nota di W. Chiaramonte, *Un ulteriore tassello nel mosaico del reddito di cittadinanza. Considerazioni a margine di Trib. Napoli 22/4/09*, che ha riconosciuto la diretta portata applicativa di tale disposizione per il tramite del richiamo dell'art. 34, § 3, Carta dei diritti UE.

¹¹⁷³ Così A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., 434; evidenza E. Monticelli, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *OC*, 2017, 2, 7, come, in un'analoga direzione, si ponga anche l'espressa previsione di cui all'art. 2, c. 13, d.lgs. n. 147/2017, secondo cui «*l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà, denominata reddito di inclusione, è individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale*» che, nell'inscrivere il ReI come misura protettiva dei soggetti bisognosi tra i diritti civili e sociali che, ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost., devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale, consente di ipotizzare un ampliamento dell'ambito di tali diritti tale da ricomprendervi anche quello all'assistenza sociale.

¹¹⁷⁴ V. art. 2, cc. 1 e 2, d.lgs. n. 147/2017 e art. 1, c. 2, lett. a), l. n. 33/2017.

¹¹⁷⁵ V. G. Proia, *Stato sociale e redditi minimi*, in *MGL*, 2016, 738, che ritiene la disposizione paradigmatica della «*matrice lavoristica del welfare italiano, sia pure in una nuova dimensione che delinea gradualmente un nuovo status di soggetto protetto, variamente denominato in termini di cittadinanza "attiva" o "industriosa" o "laboriosa"*»; cfr. anche S. Buoso, *Primo e secondo welfare: il contrasto della debolezza sociale oggi*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT-* 342/2017, 12.

A queste considerazioni deve aggiungersi che la definizione dei soggetti beneficiari e della misura del beneficio, così come stabilita dal d.lgs. n. 147/2017, è stata congegnata *ab origine* come destinata ad un'evoluzione "dinamica", grazie alla previsione di una graduale estensione dei beneficiari e di un progressivo incremento dei benefici nel contesto del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'art. 1, c. 386, l. n. 208/2015. Quest'ultimo, nei limiti delle risorse disponibili a valere sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, può modificare con cadenza triennale ed eventuali aggiornamenti annuali un nutrito novero di elementi (potenziali beneficiari del ReI, soglie degli indicatori della condizione economica e del tenore di vita, valore su base annua del ReI, elenco degli interventi e dei servizi sociali territoriali di contrasto alla povertà, modalità di rinnovo del beneficio, limite mensile di prelievo di contante mediante la Carta ReI, categorie di beni e servizi acquistabili) così potendo incidere sulla portata stessa del beneficio, di volta in volta, in senso ampliativo o restrittivo¹¹⁷⁶.

Sino ad ora, però, si è assistito esclusivamente ad una dilatazione delle maglie di accesso e fruizione del ReI, come evidenziato non solo da numerose disposizioni del d.lgs. n. 147/2017, quali: l'art. 2, c. 5, in materia di allargamento della platea dei beneficiari ed incremento dell'entità del beneficio economico; l'art. 4, c. 5, sulla possibilità di rinnovare ulteriormente il beneficio del ReI per le durate e con le sospensioni definite dal Piano stesso; l'art. 7, c. 3, sul rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali, ma anche la legge di bilancio 2018¹¹⁷⁷ che ha incrementato la quota del Fondo Povertà e ridefinito, in senso estensivo, i requisiti d'accesso al ReI¹¹⁷⁸.

3.2. Il ReI tra condizioni d'accesso e livelli di tutela

Passando ad analizzare più nel dettaglio la disciplina della nuova misura, devono preliminarmente esserne individuati i soggetti destinatari; essi sono indicati nei nuclei familiari che, al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, siano in possesso, congiuntamente, di specifici requisiti concernenti la residenza ed il soggiorno nonché la condizione economica del nucleo familiare del richiedente¹¹⁷⁹.

Il requisito di residenza e di soggiorno prescrive che il soggetto istante sia cittadino UE o suo familiare con diritto di soggiorno e che risieda in Italia in via continuativa da almeno 2 anni al momento di presentazione della domanda¹¹⁸⁰.

¹¹⁷⁶ V. art. 8, d.lgs. n. 147/2017.

¹¹⁷⁷ V. art. 1, c. 195, l. n. 205/2017.

¹¹⁷⁸ V. art. 1, c. 194, l. n. 205/2017; su cui v. *amplius* oltre.

¹¹⁷⁹ V. art. 3, c. 1, d.lgs. n. 147/2017; circ. Inps n. 172 del 22 novembre 2017, § 1.

¹¹⁸⁰ V. art. 3, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 147/2017.

Numerosi e dettagliati sono poi i requisiti economici¹¹⁸¹ che il nucleo familiare del richiedente deve possedere, ancora una volta congiuntamente, e che sono: 1) un valore ISEE non superiore a € 6.000; 2) un valore dell'ISRE non superiore a € 3.000; 3) un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a € 20.000; 4) un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di € 6.000, accresciuta di € 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di € 10.000; 5) un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2 relativamente all'ISEE e all'ISRE riferiti ad una situazione economica aggiornata qualora si sia verificata una variazione dell'indicatore della situazione reddituale (ISR) ovvero della situazione lavorativa. In aggiunta, altre condizioni sono poste con riguardo al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita¹¹⁸².

Secondo l'originaria disposizione dell'art. 3, c. 2, d.lgs. n. 147/2017, dovevano poi ricorrere anche particolari condizioni circa la composizione del nucleo familiare, di cui doveva essere parte almeno un componente minorenne, o una persona con disabilità e il suo genitore/tutore, o ancora una donna in gravidanza, ovvero un lavoratore ultra cinquantacinquenne in stato di disoccupazione e senza possibilità di accesso alle prestazioni di disoccupazione¹¹⁸³. Tale previsione è stata però abrogata, in ragione della già ricordata progressiva estensione della misura di contrasto alla povertà¹¹⁸⁴, dalla legge di bilancio 2018¹¹⁸⁵, sicché, le domande presentate

¹¹⁸¹ V. art. 3, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 147/2017.

¹¹⁸² In particolare il nucleo familiare deve essere, congiuntamente, nelle seguenti condizioni: 1) nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente; 2) nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto.

¹¹⁸³ Tale requisito ex art. 3, c. 2, lett. d), d.lgs. n. 147/2017 era stato modificato dall'art. 1, c. 190, l. n. 205/2017, con decorrenza dal 1° gennaio 2018; risultava, infatti, abrogato, per effetto della predetta norma, il riferimento agli specifici eventi di disoccupazione individuati dalla previgente formulazione dell'art. 3, c. 2, lett. b) «licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, ed abbia cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare dell'intera prestazione per la disoccupazione, ovvero, nel caso in cui non abbia diritto di conseguire alcuna prestazione di disoccupazione per mancanza dei necessari requisiti, si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi» e sostituito dalla mera «presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni, che si trovi in stato di disoccupazione».

¹¹⁸⁴ Invero, già l'art. 1, c. 2, lett. d), l. n. 33/2017 prevedeva una graduale apertura a tutte le famiglie che si trovassero in condizione di forte disagio economico, riservando il beneficio, solo nella prima fase di attuazione, alle famiglie con figli minori, con componenti affetti da disabilità grave o donne in stato di gravidanza accertata o, ancora, con disoccupati ultra cinquantacinquenni.

¹¹⁸⁵ V. art. 1, c. 192, l. n. 205/2017; nonché circ. Inps n. 57 del 28 marzo 2018.

per accedere al ReI a far data dal 1° luglio 2018¹¹⁸⁶ non devono più soddisfare i predetti requisiti familiari.

Si nota, in tale aspetto, un ampliamento delle soglie di accesso rispetto a quelle previste per il SIA, che avvicina maggiormente il ReI allo schema tipico del reddito minimo garantito e alla prospettiva universalistica più sopra evocata, perché, una volta “caduto” il requisito di composizione del nucleo familiare, la platea dei soggetti coinvolti nella nuova misura tende a coincidere con quella dei nuclei in condizione di povertà, accertata sulla sola base degli indicatori economici e non più di elementi di tipo categoriale¹¹⁸⁷.

Dal complesso delle disposizioni menzionate si evince poi che la scelta compiuta dal legislatore si è mossa nella direzione di apprestare un tutela a favore della “povertà familiare” — similmente a quanto già previsto per l’ASDI, la cui attribuzione era parimenti legata alla condizione di bisogno del nucleo familiare misurata attraverso l’ISEE —, giacché è la condizione economica del nucleo familiare nella sua totalità ad essere presa a parametro di valutazione e di selezione¹¹⁸⁸. Tuttavia, con una soluzione composita, se da un lato la normativa ribadisce che «*il ReI è riconosciuto (...) ai nuclei familiari*»¹¹⁸⁹ al ricorrere dei precitati indici di povertà, dall’altro lato, i requisiti ulteriori di soggiorno e di residenza nel territorio nazionale sono riferiti al solo soggetto richiedente; in tal modo, mentre titolare del diritto al sussidio è il nucleo familiare, e non il singolo individuo, sarà quest’ultimo poi a poter richiedere il sussidio¹¹⁹⁰.

A tal proposito, considerata anche l’ulteriore condizione di accesso al ReI dell’«*adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di*

¹¹⁸⁶ Sul punto v. Msg. Inps n. 1972 dell’11 maggio 2018 che ha fornito chiarimenti in ordine all’entrata in vigore delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018, specificando che data la decorrenza del beneficio decorre «*dal mese successivo a quello della richiesta, l’abrogazione dei requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare opererà a partire dalle domande presentate dal 1° giugno 2018*».

¹¹⁸⁷ Con riferimento al momento antecedente l’abrogazione del requisito familiare ad opera dell’art. 1, c. 192, l. n. 205/2017, cfr. M. Vinceri, *Verso la tutela della povertà: l’ipotesi del reddito di inclusione*, cit., 317, che sottolineava come la presenza dello stesso finisce per connotare il ReI quale «*una misura assistenziale di tipo categoriale, già ampiamente conosciuta e sperimentata*», essendo «*pacificamente ammesso che il reddito di inclusione non rappresenta ancora una misura di carattere universale ma ha unicamente un’aspirazione a diventarlo, tra l’altro senza che siano definiti i tempi di tale possibile trasformazione*».

¹¹⁸⁸ Cfr. C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, cit., 93 ss. che a tal proposito ha parlato di un «*modello di povertà integrata*» proprio del nostro Paese in quanto connotato da una doppia caratteristica della povertà, fortemente concentrata territorialmente nelle zone del Mezzogiorno ed eminentemente familiare.

¹¹⁸⁹ V. art. 3, c. 1, d.lgs. n. 147/0217.

¹¹⁹⁰ Cfr. A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull’attuazione della legge n. 33/2017*, cit., 444.

inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà»¹¹⁹¹ definito all'esito di una valutazione multidimensionale e sottoscritto da tutti i componenti del nucleo familiare¹¹⁹², si delinea un aspetto di particolare difficoltà applicativa della nuova normativa, dato dall'impegno richiesto alle amministrazioni competenti e in particolare a quelle preposte ai servizi per l'impiego e alla formazione, le quali dovranno rivolgere le proprie attività a favore di una pluralità di soggetti, rispondendo ad esigenze diversificate in vista dell'inserimento socio-lavorativo di ciascuno¹¹⁹³.

Più in generale, la predisposizione del progetto personalizzato risulta di centrale importanza, imponendo ai percettori del nuovo sussidio di tenere un comportamento attivo¹¹⁹⁴, finalizzato all'inclusione sociale e lavorativa che passa anche attraverso una «*piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti medesimi*»¹¹⁹⁵. Già le modalità di predisposizione dei progetti, oltre al loro contenuto, riflettono infatti i bisogni e le potenzialità dei membri della famiglia, essendo dapprima vagliati i bisogni dei componenti il nucleo familiare interessato da una *équipe* di operatori professionali e poi determinati gli interventi in ragione delle esigenze rilevate, mediante la più ampia partecipazione del nucleo stesso, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze, e con la previsione del suo coinvolgimento anche nella fase successiva del monitoraggio e della valutazione, nonché promuovendo, ove possibile, il coinvolgimento attivo dei minorenni per la parte del progetto a loro rivolto¹¹⁹⁶.

In tal modo, il coinvolgimento dei soggetti beneficiari consente già a monte una personalizzazione e una condivisione del progetto, il cui tratto peculiare è di non essere calibrato sul singolo individuo ma sul nucleo familiare, prevedendosi il coinvolgimento di tutti i suoi membri e ponendo in capo a ciascuno specifiche assunzioni di responsabilità¹¹⁹⁷.

¹¹⁹¹ V. art. 2, c. 2, d.lgs. n. 147/2017.

¹¹⁹² V. art. 6, c. 1, d.lgs. n. 147/2017.

¹¹⁹³ V. ancora A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., 444, la quale in proposito afferma che «è immaginabile che la soluzione imporrà un surplus di sforzo progettuale, al limite di una vera e propria acrobazia, alle amministrazioni e ai SPI in particolare».

¹¹⁹⁴ Il legislatore dimostra così di sposare il cd. *active inclusion approach* di matrice europea, che considera quale caratteristica intrinseca dei diritti sociali, indispensabile per la loro realizzazione, la partecipazione attiva dei titolari degli stessi; sulla diffusione di tale approccio nei Paesi UE cfr. Rapporto del Parlamento europeo, *Minimum income policies in EU member states*, aprile 2017, 53-54.

¹¹⁹⁵ V. art. 1, c. 2, lett. f), l. n. 33/2017.

¹¹⁹⁶ V. art. 6, c. 8, d.lgs. n. 147/2017.

¹¹⁹⁷ Così v. già D. Garofalo, *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: l'ASDI*, cit., 320, con riferimento alla *Social card*, analizzata a confronto con l'ASDI.

Nella definizione del progetto personalizzato — come peraltro già stabilito per il SIA¹¹⁹⁸ — è prevista una previa valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare¹¹⁹⁹, consistente in un'analisi preliminare, nell'ambito di un quadro approfondito e finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto di risorse e fattori di vulnerabilità del nucleo, oltre che dei fattori ambientali e di sostegno presenti.

Oggetto di analisi della valutazione sono: le condizioni e il funzionamenti personali e sociali; la situazione economica; la situazione lavorativa e il profilo di occupabilità; l'educazione, l'istruzione e la formazione; la condizione abitativa; le reti familiari, di prossimità e sociali¹²⁰⁰.

Per garantire omogeneità, anche a livello territoriale, dei criteri di valutazione, il d.lgs. n. 147/2017 prevede l'approvazione di linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale da adottare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta del Comitato per la lotta alla povertà¹²⁰¹, e previa intesa in sede di Conferenza unificata.

All'esito dell'analisi preliminare, la condizione riscontrata può essere ricondotta all'assenza di bisogni, alla presenza di bisogni complessi, ovvero ad una situazione di povertà per fattori esclusivamente lavorativi.

In tale ultima circostanza, ove cioè la situazione di povertà emerga come esclusivamente connessa alla sola dimensione della situazione lavorativa, il progetto personalizzato è sostituito dal patto di servizio di cui all'art. 20 d.lgs. n. 150/2015 ovvero dal programma di ricerca intensiva di un'occupazione di cui all'art. 23 del medesimo d.lgs. n. 150, entrambi redatti con riferimento specifico a ciascun membro del nucleo familiare abile al lavoro e non occupato ¹²⁰². Analogamente, laddove, in esito

¹¹⁹⁸ V. artt. 6 e 7, d.i. 26 maggio 2016.

¹¹⁹⁹ V. artt. 2, c. 3, lett. b) e 5, cc. 2 ss., d.lgs. n. 147/2017 nonché art. 1, c. 2, lett. f), l. n. 33/2017.

¹²⁰⁰ V. art., 5, c. 4, d.lgs. n. 147/2017 secondo cui tale analisi preliminare deve essere programmata entro 25 giorni lavorativi dalla richiesta di ReI e sempre in caso di positiva verifica preliminare dei requisiti per l'erogazione della misura; essa consiste in un colloquio con il nucleo familiare volto ad orientare le successive scelte relative alla definizione del progetto personalizzato, è svolta da operatori sociali opportunamente identificati dai servizi competenti presso i punti per l'accesso o altra struttura all'uopo identificata ad opera dei comuni che, ex art. 5, c. 1, d.lgs. n. 147/2017, si coordinano a livello di ambito territoriale per individuarli e poi li comunicano all'INPS, alla regione di competenza e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ne dà diffusione sul proprio sito istituzionale.

¹²⁰¹ V. art. 16, d.lgs. n. 147/2017, sui compiti del suddetto comitato.

¹²⁰² V. art., 5, c. 5, d.lgs. n. 147/2017, cui segue il c. 6, secondo cui, nei casi di cui al comma precedente il responsabile dell'analisi preliminare verifica l'esistenza del patto o del programma e, in mancanza, contatta il competente centro per l'impiego, affinché gli interessati siano convocati e il patto di servizio venga

all'analisi preliminare e all'assenza di bisogni complessi, non ne emerge la necessità, l'*equipe* multidisciplinare non entra in gioco ma sarà il servizio sociale competente a provvedere alla redazione del progetto personalizzato, eventualmente in versione semplificata.

Ove poi, dall'analisi preliminare, emerge la necessità di sviluppare un quadro più approfondito della situazione, vi provvede l'*equipe* multidisciplinare composta da diverse figure professionali in grado di effettuare le valutazioni di cui ai specifici ambiti di indagine interessati e di redigere il progetto personalizzato, quando necessario. L'*equipe* di valutazione multidisciplinare¹²⁰³ è costituita dagli ambiti territoriali di cui all'art. 8, c. 3, l. n. 328/2000; trattasi, pertanto, di un organo collegiale, ampiamente integrato, in quanto deve agire in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, formazione, politiche abitative, tutela della salute e istruzione, secondo principi generalizzati di presa in carico dei beneficiari della misura. I servizi territoriali devono, inoltre, operare, anche nella progettazione personalizzata, in stretto raccordo con gli enti del Terzo settore attivi nel contrasto alla povertà (di cui alla l. n. 106/2016), la cui attività è riconosciuta, agevolata e valorizzata da parte dei competenti servizi.

Tale progetto personalizzato deve essere sottoscritto da tutti i componenti il nucleo familiare¹²⁰⁴, pena la mancata erogazione del beneficio¹²⁰⁵.

redatto entro 20 giorni lavorativi dall'analisi preliminare; entro il medesimo termine, il patto deve anche essere comunicato ai competenti servizi territoriali per le successive comunicazioni all'Inps ai fini dell'erogazione del ReI.

¹²⁰³ V. art. 5, c. 7, d.lgs. n. 147/2017, che vi ricomprende «*un operatore sociale identificato dal servizio sociale competente e da altri operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, identificati dal servizio sociale a seconda dei bisogni del nucleo più rilevanti emersi a seguito dell'analisi preliminare, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione. Nel caso la persona sia stata già valutata da altri servizi e disponga di un progetto per finalità diverse, la valutazione e la progettazione sono acquisite ai fini della valutazione*».

¹²⁰⁴ V. art. 6, c. 1, d.lgs. n. 147/2017, che stabilisce un termine di 20 giorni lavorativi dalla data in cui è stata effettuata l'analisi preliminare sia per la sottoscrizione del progetto che per la comunicazione dagli ambiti territoriali all'Inps ai fini dell'erogazione del beneficio economico del ReI.

¹²⁰⁵ In ogni caso, l'art. 25, d.lgs. n. 147/2017 stabilisce che, che in sede di avvio del ReI, per l'anno 2018, in deroga a quanto previsto all'art. 9, c. 6, l'Inps dispone il versamento del beneficio economico pur in assenza della comunicazione dell'avvenuta sottoscrizione del progetto personalizzato ex art. 6, c. 1; il beneficio è comunque sospeso in assenza della comunicazione, decorsi 6 mesi dal mese di prima erogazione; infine, il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, sulla base del monitoraggio dei flussi informativi tra Inps, ambiti territoriali e centri per l'impiego e dei tempi di definizione dei progetti, nonché dei patti di servizio, può rideterminare il periodo per cui è prevista la

In linea con quanto emerso dalla valutazione multidimensionale, il progetto, sulla scorta dei fabbisogni del nucleo familiare, individua: a) gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere nell'ambito del percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale; b) i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico connesso al ReI; c) gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare¹²⁰⁶.

Gli obiettivi e i risultati menzionati, che sono definiti nel progetto personalizzato, devono esprimere in maniera specifica e concreta i cambiamenti che si intendono perseguire come effetto dei sostegni attivati, costituire l'esito di un processo di negoziazione con i beneficiari, di cui si favorisce la piena condivisione anche garantendo l'intelligibilità e la comprensibilità stessa del progetto, essere individuati coerentemente con quanto emerso in sede di valutazione, con l'indicazione dei tempi attesi di realizzazione¹²⁰⁷.

Per quanto attiene ai "sostegni", la normativa chiarisce che il ReI non si sostanzia solo in un beneficio economico, ma anche in una componente di interventi e servizi alla persona, come dettagliati dall'art. 7, d.lgs. n. 147, che devono appunto essere identificati dal progetto personalizzato in maniera non generica. Tra gli interventi progettabili sono incluse anche azioni di contrasto della povertà che vedono coinvolti i servizi sociali (quali ad esempio le politiche del lavoro, la formazione, le politiche sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative)¹²⁰⁸.

La natura composita della misura appare apprezzabile sol che si consideri che il rischio di esclusione sociale non può essere efficacemente arginato attraverso la mera elargizione di sussidi economici, ma necessita anche dell'agire combinato di quei servizi che sono in grado di rafforzare le capacità individuali¹²⁰⁹, per agevolare l'uscita dalla condizione di povertà.

Infine, nel progetto personalizzato devono essere articolati gli impegni a svolgere specifiche attività da parte dei componenti il nucleo familiare, con riferimento almeno alla frequenza dei contatti con i competenti servizi responsabili del progetto, agli atti di ricerca attiva di lavoro di cui al patto di servizio personalizzato e al programma di ricerca attiva per l'AIR ex d.lgs. n. 150/2015, alla frequenza e all'impegno scolastico, ai comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari.

deroga alle previsioni di cui all'art. 9, c. 6, nonché' prevedere un periodo più breve decorso il quale, in assenza di comunicazione, il beneficio è sospeso.

¹²⁰⁶ V. art. 6, c. 2, d.lgs. n. 147/2017.

¹²⁰⁷ V. art. 6, c. 3, d.lgs. n. 147/2017.

¹²⁰⁸ V. art. 6, c. 4, d.lgs. n. 147/2017.

¹²⁰⁹ Si condividono in tal senso le considerazioni di A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., 449.

La durata del progetto, che può anche eccedere la durata dell'erogazione economica, è determinata dall'*equipe* secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare rilevate, nonché in coerenza con le risorse disponibili, in funzione della corretta allocazione delle risorse medesime¹²¹⁰.

Il d.lgs. n. 147/2017¹²¹¹ dispone infatti una durata predeterminata solo con riguardo al beneficio economico del ReI, che può essere erogato per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi, poi rinnovabile dopo almeno 6 mesi dalla sua cessazione.

Quanto alla rinnovabilità, in sede di prima applicazione è prevista per un periodo non superiore a 12 mesi, essendo rimessa al Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, anche in esito a valutazioni sull'efficacia del ReI in termini di fuoriuscita dall'area della povertà ed in relazione alla durata del beneficio, la possibilità di un rinnovo ulteriore del beneficio per durate e sospensioni definite dal Piano medesimo, ferma restando la durata massima di 18 mesi per ciascun rinnovo e la previsione di un periodo di sospensione antecedente al rinnovo.

L'entità del beneficio economico del ReI è pari, su base annua, al valore di € 3.000 moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare, al netto delle maggiorazioni di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159/2013, nonché per un parametro pari, in sede di prima applicazione, al 75%¹²¹². La misura è soggetta, in sede di prima applicazione, ad un tetto massimo di erogazione, in quanto l'importo del beneficio non può essere superiore all'ammontare annuo dell'assegno sociale, di cui all'art. 3, c. 6, l. n. 335/1995 (pari per il 2017 a € 5.824,80), ma l'art. 1, c. 193, l. n. 205/2017 ha previsto che tale importo sia incrementato del 10%¹²¹³.

La stessa l. n. 205/2017 ha previsto, poi, che nel caso in cui all'atto del riconoscimento del ReI il beneficio economico risulti di ammontare inferiore o pari a € 20 su base mensile, lo stesso sia erogato in un'unica soluzione annuale¹²¹⁴. Diversamente, ove il beneficio economico risulti di

¹²¹⁰ V. art. 6, c. 7, d.lgs. n. 147/2017.

¹²¹¹ V. art. 4, c. 5, d.lgs. n. 147/2017

¹²¹² V. art. 4, c. 1, d.lgs. n. 147/2017; v. anche art. 9, c. 7, d.lgs. n. 147/2017 che dispone l'erogazione mensile del ReI per il tramite di una carta acquisti, denominata Carta ReI, utile per l'acquisto di determinati beni oltre che per prelievo di contante entro un limite mensile non superiore alla metà del beneficio massimo attribuibile; tale Carta non è solo una sorta di bancomat, ma ad essa possono essere abbinata specifiche agevolazioni a servizi, come quelli (*ex art. 9, c. 11, d.lgs. n. 147/2017*) in materia di agevolazioni per l'erogazione di energia elettrica o gas naturale.

¹²¹³ Cfr. sul punto circ. Inps n. 57 del 28 marzo 2018, § 4.

¹²¹⁴ V. art. 1, c. 194, l. n. 205/2017 che ha modificato l'art. 4, c. 5, d.lgs. n. 147/2017; v. circ. Inps n. 57 del 28 marzo 2018, § 3, che precisa come, in tal caso, devono comunque essere effettuati i consueti controlli successivi, fino all'ultimo

ammontare nullo, ai fini del rinnovo, non decorrono i termini di durata di 18 mesi (al netto dei periodi di SIA eventualmente goduti) in caso di prima concessione e di 12 mesi in caso di rinnovo¹²¹⁵.

In caso di fruizione di altri trattamenti assistenziali da parte di componenti del nucleo familiare, il valore del ReI è ridotto del valore mensile dei medesimi trattamenti, esclusi quelli non sottoposti alla prova dei mezzi¹²¹⁶. Il beneficiario del ReI può, invece, sempre accedere all'assegno per il nucleo familiare con 3 o più figli di età inferiore ai 18 anni, ex art. 65, l. n. 448/1998, qualora ricorrano le condizioni previste dalla rispettiva disciplina, a prescindere dalla presentazione di apposita domanda¹²¹⁷.

Da ultimo va ricordato che, mentre il ReI è incompatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della NASpI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria¹²¹⁸, è invece prevista espressamente la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorativa da parte di uno o più componenti il nucleo familiare¹²¹⁹.

Infine, in attuazione della delega per il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà¹²²⁰, la nuova misura del ReI ha dato risposta all'esigenza di razionalizzare il previgente sistema di prestazioni assistenziali fondato su una molteplicità di micro-prestazioni locali e nazionali che presentavano criteri di accesso disomogenei e carattere categoriale¹²²¹ mediante le previsioni di cui al

mese di durata teorica della prestazione; in tal modo, laddove la condizione economica del nucleo dovesse variare, determinando il diritto a un importo mensile superiore, si provvederà all'erogazione della differenza rispetto all'importo mensile determinato in sede di accoglimento della domanda.

¹²¹⁵ V. ancora art. 1, c. 194, l. n. 205/2017.

¹²¹⁶ V. art. 4, c. 2, d.lgs. n. 147/2017, ma anche il successivo c. 3 che parimenti esclude gli eventuali arretrati, le indennità per i tirocini per l'inclusione sociale, l'autonomia delle persone e la riabilitazione; le specifiche misure di sostegno economico, aggiuntive al ReI, individuate nell'ambito del progetto personalizzato a valere su risorse del comune o dell'ambito territoriale, le riduzioni nella compartecipazione al costo dei servizi, nonché eventuali esenzioni e agevolazioni per il pagamento di tributi ed infine le erogazioni a fronte di rendicontazione di spese sostenute ovvero le erogazioni in forma di buoni servizio o altri titoli che svolgono la funzione di sostituzione di servizi

¹²¹⁷ V. art. 9, c. 10, d.lgs. n. 147/2017.

¹²¹⁸ V. art. 3, c. 4, d.lgs. n. 147/2017.

¹²¹⁹ V. art. 11, d.lgs. n. 147/2017.

¹²¹⁹ V. art. 11, d.lgs. n. 147/2017.

¹²¹⁹ V. art. 11, d.lgs. n. 147/2017, che, in aggiunta, prevede in simili ipotesi una rimodulazione dell'importo, che tiene conto degli altri redditi e che segue l'obbligatoria comunicazione all'Inps, a pena di decadenza dal beneficio, del reddito annuo legato alla nuova occupazione.

¹²²⁰ V. art. 1, c. 1, lett. b), l. n. 33/2017.

¹²²¹ Situazione che secondo il Rapporto sulla programmazione di bilancio, maggio 2017 (consultabile in www.upbilancio.it/wp-

Capo III (artt. 17-20) del d.lgs. n. 147/2017. Quest'ultimo prevede, infatti, la graduale abolizione a far data dal 1° gennaio 2018 di tutte le misure in materia di contrasto alla povertà, comprese il SIA, l'ASDI e la Carta Acquisti, che risultano assorbite dal ReI, in linea con la sua valenza universale e nazionale.

3.3. Condizionalità e apparato sanzionatorio

Come si è visto, la tutela offerta dal ReI poggia su due componenti tra loro complementari: il sostegno al reddito e i servizi per l'inclusione. I percettori del nuovo sussidio sono, infatti, tenuti a rispettare una serie di obblighi di attivazione finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa, il cui fine è sia quello di evitare comportamenti opportunistici e indebite percezioni del beneficio economico, sia di garantire un effettivo consolidamento delle capacità individuali che consentano di superare la condizione di povertà¹²²².

Dando così attuazione all'idea che considera la partecipazione attiva dei titolari dei diritti sociali come una caratteristica di tali diritti¹²²³, il legislatore ha condizionato l'accesso al ReI e il suo mantenimento all'adempimento da parte del nucleo familiare degli obblighi specificati nel patto personalizzato¹²²⁴. Tale strategia è altresì supportata da un apparato sanzionatorio che mira ad orientare la condotta dei beneficiari proprio al rispetto degli obblighi di attivazione (art. 12).

Anche in questa ipotesi, come per i trattamenti di NASpI, DIS-COLL, e ASDI, CIG, e nel caso dell'AIR, si prevede una misura condizionale, riproducendosi lo schema «concessione del sussidio, proposta, rifiuto, sanzione»¹²²⁵. Come i d.lgs. nn. 22 e 150 del 2015, anche il d.lgs. n. 147/2017 adotta sanzioni variamente declinate in ragione dei diversi doveri e della gravità delle violazioni, con l'ovvio adattamento reso

content/uploads/2017/06/Rapporto-sulla-programmazione-20171.pdf) aveva dato luogo ad «un assetto che negli anni della crisi, soprattutto per la popolazione che non beneficia di trattamenti pensionistici, si è dimostrato insufficiente a ridurre i rischi di povertà sulle fasce più deboli della popolazione».

¹²²² Il c.d. *active inclusion approach* ha matrice europea ed è stato adottato da tutti i Paesi dell'UE nella regolazione degli istituti riconducibili al reddito minimo; sul punto v. A. Alaimo, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»* in *RDSS*, 2012, 555 ss.

¹²²³ E. Ales, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, *passim*.

¹²²⁴ Questo concetto, oltre che all'art. 12 d.lgs. 147/2017 espressamente dedicato alla disciplina dell'apparato sanzionatorio, si ritrova anche in altre previsioni della medesima legge, quali l'art. 2, c. 2, l'art. 6, c. 2, lett. c), l'art. 9, c. 5.

¹²²⁵ V. E. Ales, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, cit., 457; A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., 440.

necessario dalle specificità della misura. Le condotte richieste al nucleo familiare e ai suoi componenti possono infatti essere raggruppate in tre distinte aree, cui corrispondono altrettanti meccanismi sanzionatori¹²²⁶.

Un primo insieme di condotte sanzionabili attiene alla mancata presentazione alle convocazioni degli uffici per la stipulazione e la successiva esecuzione del progetto personalizzato (ovvero del PSP di cui all'art. 20, d.lgs. n. 150/2015, ove previsto) ovvero alla mancata partecipazione alle iniziative di orientamento. In tali ipotesi le sanzioni progressive vanno dalla decurtazione di una quota del beneficio economico sino alla decadenza dalla prestazione e, per coloro che sono coinvolti in un percorso di inserimento lavorativo, comportano anche la decadenza dallo stato di disoccupazione¹²²⁷.

Più severo è il trattamento previsto per coloro che non partecipino alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione professionale o ad altre iniziative di politica attiva o di attivazione, ovvero per la mancata accettazione dell'offerta di lavoro congrua. Ove anche un solo componente il nucleo familiare sia inadempiente, la sanzione unica è quella della decadenza dal beneficio e, per gli interessati, la decadenza dallo stato di disoccupazione¹²²⁸.

Entrambe le ipotesi suddette si caratterizzano per l'obbligatorietà e l'automaticità del meccanismo sanzionatorio, cui i competenti uffici devono provvedere senza margini di discrezionalità.

Qualche annotazione sul dovere di accettare un'offerta di lavoro congrua pare, a questo punto, d'obbligo.

Il legislatore, infatti, si limita a richiamare anche in relazione al ReI la nozione di cui all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015¹²²⁹, senza intervenire appositamente per disegnare i tratti essenziali di una «ragionevole condizionalità» e, cioè, per garantire che la condizionalità non sia eccessivamente punitiva e umiliante dell'esperienza lavorativa della persona interessata¹²³⁰. In tal senso, sia il diritto internazionale¹²³¹ sia

¹²²⁶ Cfr. F. Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, cit., 179.

¹²²⁷ V. art. 12, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 147/2017, che con riguardo alla decurtazione della prestazione prevede una modulazione a seconda dello specifico inadempimento.

¹²²⁸ V. art. 12, c. 5, d.lgs. n. 147/2017.

¹²²⁹ V. art. 25, d.lgs. n. 150/2015, che demanda ad un apposito decreto del Ministero del lavoro, su proposta dell'ANPAL, la definizione di offerta di lavoro congrua sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20% rispetto all'indennità percepita nell'ultimo mese precedente.

¹²³⁰ V. G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT – 270/2015*, 21-22; cfr. anche A. Alaimo, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e strategie delle obbligazioni reciproche*, cit., 507.

quello europeo¹²³², specificano che le politiche di inclusione attiva devono facilitare l'integrazione delle persone in posti di lavoro sostenibili e di qualità, sicché le misure adottate devono consistere in un aiuto efficace per trovare, ritrovare o mantenere non un'occupazione in quanto tale, ma un'occupazione che sia anche corrispondente alle capacità professionali dei soggetti interessati, e pertanto la decurtazione e/o la perdita del sussidio dovrebbero collegarsi al rifiuto di offerte congrue, anche rispetto alle competenze e al bagaglio professionale del beneficiario.

Dalla disciplina del ReI emerge effettivamente un elemento che sembra agire in questa direzione, giacché la predisposizione del progetto personalizzato, definito «*con la più ampia partecipazione del nucleo familiare, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze*» (art. 6, c. 8), può fungere proprio da lente per il cui tramite valutare la congruità delle proposte di lavoro e dare ingresso alla ragionevole condizionalità¹²³³.

Per il resto, i risultati in termini occupazionali e di inclusione dipenderanno dalla concreta attività svolta dalle amministrazioni competenti in materia di SPI, formazione e istruzione e dalla loro capacità di modellare l'azione sui singoli beneficiari, tenendo conto delle caratteristiche individuali di ciascuno. In particolare, date le peculiarità dei beneficiari del ReI, che coincidono con tutti i membri dei nuclei familiari interessati, si auspica che le amministrazioni coinvolte puntino non solo al reinserimento sociale (formazione), ma anche lavorativo, costruendo un ponte solido tra le politiche attive e quelle passive, che assicuri una transizione dall'assistenza sociale (percezione del sussidio) all'integrazione attraverso il lavoro, sì da garantire di fatto gli strumenti idonei per superare al condizione di povertà.

Facendo breve menzione della seconda "categoria" di obblighi — cui sono connesse sanzioni differenti da quelle viste —, essa ricomprende il rispetto degli impegni relativi alla frequenza scolastica e dei comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari [ex art. 6, c. 5, lett. c) e d)], ovvero di altri impegni specificati nel progetto personalizzato. Nel caso di violazione, le sanzioni consistono, *in primis*, nel richiamo effettuato dalla figura di

¹²³¹ V. art. 10, Convenzione OIL relativa alla concessione di prestazioni o d'indennità ai disoccupati involontaria (Ginevra, 23 giugno 1934), applicabile per analogia, che proibisce di subordinare la prestazione all'obbligo di accettazione di lavori che non siano coerenti con il bagaglio professionale del soggetto.

¹²³² V. Racc. della Commissione 2008/867, del 3 ottobre 2008 (relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro), in particolare nota 8, punto 1.

¹²³³ V. in senso critico A. Alaimo, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, cit., 441, che non considera sufficiente la personalizzazione del progetto ai fini della ragionevole condizionalità, ritenendo, invece, che il legislatore avrebbe dovuto evitare, a monte, di subordinare il sussidio all'obbligo di accettare lavori umilianti, non coerenti con le competenze o il bagaglio professionale dei soggetti o quantomeno dignitosi.

riferimento e, ove questo resti inottemperato, nella sospensione temporanea del beneficio e, infine, nella decadenza dallo stesso¹²³⁴.

Il terzo gruppo di condotte esula dal concetto proprio di condizionalità ed attiene piuttosto all'ambito delle sanzioni applicabili in caso di dichiarazioni mendaci da parte dei percettori del ReI, rilasciate ai fini di ottenere il beneficio senza essere in possesso dei requisiti prescritti¹²³⁵.

4. Alcune osservazioni conclusive: quali prospettive per un reddito di cittadinanza?

L'analisi della normativa riformata dal *Jobs Act II* in materia di trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria fa emergere un quadro di complessiva riduzione della tutela contro tale evento generatore di bisogno. Ciò si evince da numerosi aspetti della disciplina che hanno inciso, non tanto sui criteri di accesso alle prestazioni che, anzi, sono risultati più elastici e inclusivi, quanto sulle condizioni di fruizione dei benefici, una volta conseguiti.

In primis, la regolazione della durata dei trattamenti di disoccupazione, che oggi risulta sensibilmente contratta rispetto a quella previamente stabilita per l'indennità di mobilità, con una variazione che passa da 12, 24 o 36 mesi a seconda dell'età del percettore (rispettivamente fino a 40 anni, fino a 50 e oltre i 50 anni), con una media che si attestava quindi su 24 mesi, elevati a 36 per i lavoratori del sud Italia, all'attuale misura massima di 24 mesi per la NASpI, fruibile solo da parte di quei soggetti che possano vantare requisiti contributivi "pieni".

In secundis, la circostanza che la contribuzione versata prima dell'evento di disoccupazione funge non solo da requisito di accesso alla tutela del reddito, ma anche da parametro per determinarne la durata, in quanto la NASpI è corrisposta mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni¹²³⁶.

In terzo luogo, l'introduzione del meccanismo del *décalage* che incide in maniera determinante sulla misura delle prestazioni. La prevista riduzione del 3% del trattamento a partire dal quarto mese di fruizione¹²³⁷, infatti, fa sì che, al termine della durata massima (coincidente con il 24° mese), l'importo del trattamento subisca una riduzione del 53% rispetto al suo ammontare iniziale. Come si è già evidenziato, la riduzione della misura delle prestazioni finisce per incidere, in definitiva, anche sulla loro

¹²³⁴ V. art. 12, c. 6, d.lgs. n. 147/2017.

¹²³⁵ V. art. 12, cc. 7 e 8, d.lgs. n. 147/2017, che rispettivamente prevedono e sanzionano la discordanza tra le componenti reddituali e patrimoniali rilevanti a fini ISEE effettivamente possedute e quelle indicate, per effetto delle quali il nucleo familiare abbia percepito il ReI ovvero lo abbia percepito in misura maggiore a quanto sarebbe spettato; per un approfondimento sul tema si rinvia a F. Ravelli, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, cit., 181.

¹²³⁶ V. art. 5, c. 1, primo periodo, d.lgs. n. 22/2015.

¹²³⁷ V. art. 4, c. 3, d.lgs. n. 22/2015.

durata: le 24 mensilità di fruizione (massima) del trattamento non vengono, infatti, corrisposte in misura piena (poiché la quantità diminuisce man mano che aumenta la durata) con la conseguenza che ove il totale percepito sia ragguagliato all'ammontare delle mensilità piene, il numero di mesi fruibili ammonta in sostanza a 16. Ne deriva che il numero di prestazioni mensili effettivamente godibili è di molto inferiori rispetto alle 24 formalmente previste.

In quarta battuta, la previsione del meccanismo di neutralizzazione della contribuzione utilizzata per ottenere altri trattamenti che ne esclude il computo ai fini del calcolo della durata della NASpI¹²³⁸ e che, quindi, inibisce la facoltà di poter godere del massimo del trattamento ad ogni nuovo periodo di disoccupazione.

I quattro aspetti evidenziati costituiscono altrettante novità della riforma che, se da un lato, si pone in continuità col passato nel configurare il nostro sistema di protezione sociale come saldamente ancorato al principio ordinatore della solidarietà categoriale, dall'altro, ne accentuano ancora più marcatamente la logica assicurativa mediante il sensibile rafforzamento delle componenti di corrispettività tra contributi e prestazioni¹²³⁹.

In tal senso, la matrice lavoristica e la primazia del principio di stampo assicurativo-previdenziale della corrispettività condizionano non solo l'*an*, ma anche il *quantum* delle prestazioni connesse alla disoccupazione che, a sua volta, incide sulla contribuzione figurativa utili ai fini pensionistici.

E tuttavia, di fronte ad un lavoro che muta nel suo assetto materiale traghettando la società verso un'era post-industriale (da Industria 4.0 alla *platform economy*), le categorie ereditate dai tempi in cui il modello sociale era fondato essenzialmente sul lavoro industriale, sebbene rivisitate nel tentativo di modernizzarle, tendono a mostrare la propria obsolescenza di fronte ai nuovi lavori, brevi, frammentati e sempre in divenire.

In altri termini, le categorizzazioni su cui gli strumenti di protezione sociale contro la disoccupazione sono stati originariamente costruiti perdono di attualità e si fa sempre più stringente la necessità di trovare sistemi di ripartizione del reddito diversi dalla semplice remunerazione del lavoro, giacché il modello di tutela fondato sui soli ammortizzatori sociali di stampo lavoristico poteva funzionare senza rilevanti antinomie solo finché tutti erano tendenzialmente occupati a tempo pieno e a tempo indeterminato¹²⁴⁰.

¹²³⁸ V. art. 5, c. 1, secondo periodo, d.lgs. n. 22/2015.

¹²³⁹ In senso critico S. Renga, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, cit., parla di «rivincita» di tale principio; ma v. anche M. D'Onghia, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, cit., 396.

¹²⁴⁰ Cfr. G. Prosperetti, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, 2017, 2, 301 ss.

Diversamente, in un contesto come quello attuale, dominato dalla rivoluzione tecnologica ed informatica, dalle delocalizzazioni produttive tipiche dell'economia globale, la crescita economica non va di pari passo con l'aumento del lavoro ed, anzi, spesso il lavoro stesso, considerato nella sua più ampia accezione, rappresenta più un costo per la società che non una risorsa, incidendo in senso negativo sul fenomeno della redistribuzione della ricchezza per il tramite delle retribuzioni e della previdenza.

Per tali ragioni la ripartizione del reddito tra i cittadini come tradizionalmente fondata sul mero scambio tra lavoro e retribuzione tende a lasciare il posto a nuove forme di sostegno al reddito che congiungano la solidarietà universalistica a quella occupazionale¹²⁴¹.

È in questa logica del resto che si sono fatti sempre più ampi gli spazi per misure come il reddito minimo garantito, il ReI ed anche il reddito di base o reddito di cittadinanza, quali strumenti suppletivi e integrativi dei benefici previdenziali lavoristici e reddituali incapaci di dare una concreta e capillare risposta alle nuove situazioni di bisogno, che sempre più spesso colpiscono non solo chi non ha un reddito per mancanza di lavoro, ma anche chi lavora con un reddito insufficiente (noto il fenomeno dei *working poor*).

Considerato, infatti, che, da un lato, anche a fronte dell'importo massimo iniziale della NASpI, determinato (nel 2018) in € 1.314,30, mediante il *dècalage* si giunge al 24° mese di fruizione ad una prestazione decurtata del 53%, il cui ammontare sarà pari a € 695 circa, e, dall'altro, il beneficio massimo per i percettori di ReI che siano parte dei nuclei familiari più numerosi è di € 539 circa, ne deriva che coloro che percepiscono una prestazione di disoccupazione minore di quella massima conseguiranno un beneficio persino inferiore di quello previsto per coloro che sono considerati in stato di povertà.

A maggior riprova di quanto detto, si deve considerare che il c.d. "Contratto per il Governo del cambiamento" (art. 19) sottoscritto dall'attuale Governo a guida Lega Movimento 5 Stelle fissa espressamente la soglia minima di povertà in € 780 mensili. Secondo quindi le valutazioni dell'Esecutivo tale è la misura minima che garantisce ai cittadini un'esistenza dignitosa, ma, ancora una volta, si nota che questo tetto non viene assicurato dalle prestazioni in favore dei disoccupati, neppure di quelli con storie retributive e contributive più cospicue.

¹²⁴¹ *Ibidem*.

Parte II

Il sostegno al reddito dei lavoratori anziani

SOMMARIO PARTE II: **1.** Lavoratori anziani, active ageing e uscita dal lavoro – **1.1** La difficile individuazione dei lavoratori anziani – **2.** Flessibilità in uscita e accesso alle pensioni – **2.1.** ... mediante la riduzione dell'orario di lavoro – **2.1.1** Il contratto di solidarietà espansivo per i lavoratori pensionabili – **2.1.2** Il *part time* agevolato dei lavoratori prossimi al pensionamento – **2.2** ... e mediante l'accompagnamento alla pensione – **2.2.1** I prepensionamenti – **2.2.2** L'anticipo pensionistico (APE) – **2.2.2.1** L'APE volontario – **2.2.2.2** L'APE sociale – **2.2.2.3** L'APE aziendale – **2.2.3** La rendita integrativa temporanea anticipata (RITA) – **2.2.4** I trattamenti pensionistici in cumulo nella l. n. 232/2016 – **3.** Conclusioni.

1. Lavoratori anziani, active ageing e uscita dal lavoro

L'invecchiamento demografico rappresenta uno dei fenomeni sociali più rilevanti della nostra epoca¹²⁴² e al contempo uno dei fenomeni più controversi del nostro mercato del lavoro.

È evidente che, quale che sia il contesto lavorativo, l'impatto del cambiamento demografico investe la forza lavoro, determinando un progressivo aumento dell'età media dei lavoratori e, quindi, rilevanti conseguenze sulla composizione quantitativa e qualitativa dei prestatori di lavoro.

¹²⁴² V. Rapporto annuale Istat 2018 che rileva come nel nostro Paese un neonato oggi abbia un'aspettativa di vita che sfiora gli 81 anni se è maschio e gli 85 se è femmina, ma che riporta anche come l'Italia sia il secondo paese più vecchio al mondo dopo il Giappone, a causa del calo di natalità che aumenta lo squilibrio demografico, con quasi 170 anziani (persone di almeno 65 anni) ogni 100 giovani (tra 0 e 14 anni).

Il tema del lavoro degli anziani si pone, pertanto, con forza al centro delle politiche del lavoro contemporanee per la sua capacità di produrre delle ricadute significative sui sistemi di *welfare*, sulle dinamiche del mercato del lavoro e sugli stessi modelli organizzativi d'impresa¹²⁴³.

Soffermandosi sui primi due dei cennati ambiti problematici si può osservare come, tanto nel mercato del lavoro quanto nel sistema di sicurezza sociale, i lavoratori anziani incontrino numerosi ostacoli, che ne limitano le opportunità di impiego e di ricollocazione ma che ne rendono complessa anche la fase conclusiva del rapporto di lavoro.

Se si volge lo sguardo alle politiche di sostegno all'occupazione e all'occupabilità degli anziani¹²⁴⁴, tendenzialmente rivolte a soggetti con più di 50 anni di età¹²⁴⁵, esse risultano spesso orientate ad incentivarne l'impiego nell'area dei lavori flessibili, con il forte rischio di produrre un effetto di segregazione in una situazione di precarietà occupazionale strutturale.

A tal proposito, anche la più recente riforma normativa dei contratti di lavoro (d.lgs. n. 81/2015), in linea peraltro con le precedenti, segna una differenziazione delle tipologie contrattuali in funzione delle caratteristiche personali dei lavoratori¹²⁴⁶ mediante la previsione di disposizioni che legittimano trattamenti differenziati in ragione, per lo più, all'età del lavoratore. Così ad esempio, ai soli lavoratori anziani è consentito stipulare contratti a termine in deroga agli ordinari limiti numerici stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva (art. 23); essi possono, a particolari condizioni, essere parte di contratti di lavoro

¹²⁴³ Cfr. tra gli altri P. Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, Napoli, 2017, 9 ss.; R. Impicciatore, *Cambiamenti demografici e mercato del lavoro*, in *RGL*, 2015, I, 269 ss.; F. Guarriello, *Politiche europee e mutamenti demografici*, in *RGL*, 2015, 2, 287 ss.; M. Corti, *Active ageing e autonomia collettiva. "Non è un Paese per vecchi", ma dovrà diventarlo presto*, in *LD*, 2013, 384; T. Treu (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Bologna, 2012; F. Sperotti, *Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni*, in *DRI*, 2011, 1, 106 ss.; V. Ferrante, *Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli, 2011, tomo III, 1187 ss.; M. Stranges, *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro in Italia*, in *Quaderni Europei sul Nuovo Welfare*, 2008, 10, 192 ss.

¹²⁴⁴ Si pensi, ad esempio, alla previsione, tra i criteri per le assunzioni, di limiti massimi di età, alla previsione di requisiti richiesti e competenze per lo svolgimento di determinate attività, che difficilmente possono essere posseduti da persone di età avanzata, come ad esempio avviene per lo svolgimento di attività lavorative in cui sono richieste conoscenze tecnologiche e informatiche, raramente acquisibili da parte di lavoratori che non possono accedere ad un'apposita formazione.

¹²⁴⁵ V. Reg. UE n. 651/2014, che ricomprende tra i lavoratori svantaggiati coloro che hanno superato la soglia dei 50 anni di età.

¹²⁴⁶ Già segnalata, con riferimento al d.lgs. n. 276/2003, da G. De Simone, *Eguaglianze e nuove differenze nei lavori flessibili, fra diritto comunitario e diritto interno*, in *LD*, 2004, 527 ss.

intermittente (art. 13) e, più di recente, anche di contratti di apprendistato professionalizzante (art. 47, c. 4)¹²⁴⁷.

Se, invece, si osserva la fase di uscita dal mercato del lavoro, emergono tendenze contraddittorie¹²⁴⁸, poiché se, da un lato, il legislatore, spinto soprattutto dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica del sistema di *welfare*, ha imposto una regolamentazione sempre più severa dei trattamenti pensionistici, innalzando l'età del pensionamento e incidendo in senso restrittivo sulla misura dei benefici commisurata alla storia contributiva¹²⁴⁹, dall'altro lato, le politiche occupazionali si rivelano maggiormente incentrate sul rafforzamento dei livelli occupazionali dei giovani, cui consegue, in parallelo, il potenziamento degli strumenti di fuoriuscita degli anziani dal mondo del lavoro¹²⁵⁰.

¹²⁴⁷ Con una differenziazione della soglia anagrafica che passa dai 50 anni per il contratto a termine, ai 55 anni per il contratto di lavoro intermittente, per risultare indifferente nell'apprendistato, ove il dato rilevante non è l'età, bensì l'essere beneficiari di una prestazione di tutela del reddito.

¹²⁴⁸ Cfr. M. Fuchs, *La lunga storia del caso Mangold*, in *GDLRI*, 2011, 92, parla di «*schizofrenia perfetta*»; il medesimo fenomeno, definito di «*schizofrenia legislativa*», era già stato evidenziato al proposito un ventennio fa dalla più attenta dottrina v. F. Scarpelli, *Il criterio di scelta della pensionabilità nelle riduzioni di personale: primi dubbi e problemi applicativi*, in *RCDL*, 1996, 1032 ss.; O. Bonardi, *Le discriminazioni basate sull'età*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, 2007, 166.

¹²⁴⁹ Il riferimento va chiaramente alla riforma del sistema pensionistico realizzata dal d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011; su cui cfr., per tutti, P. Sandulli, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, 2012, 1 ss.; M. Cinelli, *La riforma delle pensioni del "Governo tecnico". Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *RIDL*, 2012, I, 385 ss.; ID., *Il welfare oggi: pensioni e ammortizzatori sociali dopo gli interventi di riforma 2011-2012*, in *Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Competizione versus garanzie?*, Atti del Convegno dell'AGI, Ancona 26-27 ottobre 2012, Torino, 2013, 175; A. Andreoni, *Le pensioni nel passo del gambero*, in *RGL*, 2014, 237 ss.

¹²⁵⁰ Così v. in ambito europeo Strategia Europa 2020 in cui le risorse economiche risultano prevalentemente orientate al sostegno dei soggetti maggiormente colpiti dalla crisi, cioè i giovani; ma anche la normativa che, sotto diversi profili, si occupa del lavoro degli anziani, come il Reg. n. 651/2014 in materia di aiuti di Stato, che reintroduce tra i lavoratori svantaggiati anche i giovani, ampliando la platea dei soggetti destinatari delle politiche nazionali volte ad incrementarne le *chance* occupazionali, in deroga all'obbligo di notifica del regime di aiuto imposto dalla normativa europea; il Reg. n. 1304/2013 che ridefinisce l'area di intervento del Fondo Sociale Europeo, dedicando particolare attenzione alle politiche di inclusione attiva per il sostegno dell'occupazione giovanile; sul punto cfr. P. Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., 72 ss.; L. Tebano, *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Milano, 2012, 49 ss.; L. Calzolari, *La selettività degli aiuti di stato e il principio di parità di trattamento delle imprese nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *DCI*, 2015, 2, 481 ss.

È proprio nelle fasi finali del rapporto, coincidenti con l'uscita dal mondo del lavoro, che l'anzianità anagrafica assume la sua massima rilevanza in considerazione di quella sorta di "doppio rifiuto" cui sono sottoposti i prestatori più maturi: rifiuto da parte del mercato del lavoro, perché ritenuti, per ragioni fisiologiche, non sufficientemente produttivi, inadeguati perché tendenzialmente meno adattabili ai mutamenti organizzativi e tecnologici e, quindi, scartati a favore dei lavoratori giovani; rifiuto da parte del sistema di previdenza, perché ritenuti troppo costosi in quanto, cessata la vita attiva, drenano il grosso delle risorse destinate alla spesa previdenziale sotto forma di pensioni e di assistenza sanitaria, a fronte di entrate contributive in decrescita per vari fattori (ritardato ingresso nel mercato del lavoro, precarietà occupazionale, disoccupazione).

In proposito, è stato osservato¹²⁵¹ come, a partire dagli anni '70, l'età pensionabile sia stata correlata alla perdita presunta della capacità lavorativa, e quindi di fatto anticipata, per rispondere ad esigenze di politica occupazionale, riconducibili sostanzialmente al diffondersi delle tecnologie digitali e alla difficile adattabilità all'aggiornamento tecnologico dei lavoratori anziani, alle frequenti riorganizzazioni aziendali che hanno determinato il venir meno delle posizioni intermedie occupate proprio dai lavoratori più anziani, e al notevole costo del lavoro collegato all'anzianità di servizio. Siffatto obiettivo è stato portato a compimento principalmente mediante tre misure: le pensioni di anzianità, i prepensionamenti e la mobilità lunga, cioè tutti strumenti caratterizzati da un elevato costo per le finanze pubbliche.

Dagli anni '90 in poi, invece, si è assistito ad un fenomeno opposto, che ha visto il progressivo e costante innalzamento dell'età pensionabile, come risposta alle modifiche strutturali del mercato del lavoro¹²⁵².

L'inasprimento severo dei requisiti di accesso alla pensione si deve alla riforma Fornero (l. n. 214/2011), che ha portato a completamento un processo già avviato nel 1995 dalla c.d. riforma Dini (l. n. 335/1995). Con il decreto c.d. Salva Italia, espressamente ispirato ai principi di equità *intra* e *inter* generazionale¹²⁵³, la riforma Fornero, oltre ad aver determinato il definitivo superamento del metodo di calcolo retributivo, divenuto economicamente insostenibile, ha previsto anche un generalizzato innalzamento dell'età pensionabile (per tutti, uomini e donne, autonomi e subordinati del pubblico impiego e di quello privato) puntando sulla stabilizzazione dei c.d. fattori di sostenibilità, che impongono il periodico adeguamento alla speranza di vita residua tanto dei coefficienti di

¹²⁵¹ V. Ferrante, *Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, op. cit., tomo III, 1187 ss.

¹²⁵² *Ibidem*.

¹²⁵³ Sul rapporto tra pensioni ed equità generazionale, cfr. V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013; R. Bifulco (a cura di), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

trasformazione per il calcolo della pensione nel sistema contributivo, quanto dell'età di accesso alla pensione di vecchiaia¹²⁵⁴.

La stessa manovra del 2011 ha poi eliminato la pensione di anzianità avviata nel 1995 con l'introduzione del doppio coefficiente anagrafico e contributivo, sostituendola con la pensione di vecchiaia anticipata che di fatto la ripropone seppur con coefficienti molto più alti (nell'anno in corso la quota è pari a 106,5 per gli uomini e 105,5 per le donne).

Questa scelta, invero, è stata fortemente criticata dall'attuale Governo tanto che, prima nel Contratto di Governo e poi nel D.E.F. 2018¹²⁵⁵, ha previsto la (re)introduzione della c.d. quota 100, cioè una sorta di rivisitazione della pensione di anzianità, pur con un evidente incremento dei coefficienti in essere al 2011 (pari a 97).

In ogni caso, il ricorso ai coefficienti per l'accesso alle pensioni presuppone che i lavoratori, a monte, possano vantare carriere lavorative caratterizzate da continuità, omogeneità e pienezza contributiva: presuppongono, cioè, una realtà che ha caratterizzato forse i soli c.d. *baby boomers*, cioè i nati fino agli anni '70, ma che attualmente non trova più rispondenza fattuale.

Infatti, nel corso degli ultimi venticinque anni, il mercato del lavoro e il sistema previdenziale hanno viaggiato a velocità diverse, svelando un distacco «*pericolosamente incolmabile*»¹²⁵⁶: ad un incremento della flessibilità occupazionale, non è seguito, infatti, un adattamento degli schemi previdenziali, rimasti, invece, invariati nel prevedere le stesse regole congegnate sul modello del lavoratore a tempo pieno e indeterminato, titolare di un percorso professionale senza interruzioni contributive ed omogeneo. Quelle stesse regole che sono ancora applicabili pure nei confronti dei lavoratori con carriere caratterizzate da discontinuità e precarietà occupazionale e che difficilmente consentiranno loro di maturare l'anzianità contributiva necessaria per accedere alla pensione di anzianità.

Di fronte a tale situazione, con la consapevolezza che non è sufficiente rinviare il momento dell'accesso alla quiescenza per porre argine ai costi della spesa pensionistica, né per rendere ancora attivi lavoratori oramai anziani ma costretti a rimanere nel mercato del lavoro, il legislatore ha cercato di intervenire, soprattutto nell'ultimo biennio (in particolare con le leggi di stabilità per il 2107, l. n. 232/2016 e il 2018, l. n. 205/2017), nel tentativo, da un lato, di incidere sulla posizione contributiva per ovviare al problema delle carriere discontinue (con ricongiunzione, totalizzazione cumulo); dall'altro, di rendere meno traumatica l'uscita dal mondo del lavoro sia agevolando le riduzioni d'orario negli ultimi periodi di attività

¹²⁵⁴ Sulla pensione di vecchiaia cfr. in particolare R. Casillo, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, Napoli, 2016.

¹²⁵⁵ Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 27 Settembre 2018.

¹²⁵⁶ V. M. C. Degoli, «*Mind the gap!*» *Sfide contributive nell'era del lavoro flessibile*, in *RDSS*, 2017, n. 3, 593 ss.

(C.d.S. espansivo e *part-time* agevolato), sia predisponendo passaggi graduali verso il collocamento a riposo (pensionamento, APE e RITA).

Come si vedrà in prosieguo si tratta di una normativa formatasi spesso per giustapposizioni che non sempre possono essere ricondotte a sistema, in quanto motivate da prospettive contingenti o emergenziali e che tuttavia si connotano per una considerazione comune dell'età anagrafica quale filo conduttore delle politiche di accompagnamento all'estinzione, sempre più lontana, del rapporto di lavoro.

1.1 La difficile individuazione dei lavoratori c.d. anziani

Quella di “lavoratori anziani” è un'espressione largamente diffusa nel lessico politico-sindacale, nell'economia, nella sociologia, nella medicina, che tuttavia non rinviene una compiuta definizione legislativa¹²⁵⁷.

Di qui le difficoltà nell'affrontare un tema come quello del sostegno al reddito dei lavoratori anziani stante, innanzi tutto, il necessario confronto con una categoria¹²⁵⁸ che presenta confini incerti, giacché la sua individuazione è influenzata da un'ampia serie di variabili (demografiche, culturali, sociali ed economiche) di per sé in continua evoluzione.

Quanto al panorama giuslavoristico, mentre non vi è certezza sul momento iniziale di tale condizione, è, invece, tendenzialmente pacifica la sua fine, che coincide con l'accesso al trattamento pensionistico.

Dovendo quindi, in primo luogo, provare a definire quale sia il momento di ingresso nell'età anziana, si osserva che le analisi si incentrano, per lo più, sulla forza lavoro che va a partire dai 50¹²⁵⁹, mentre la strumentazione giuridica predisposta dal legislatore nazionale a tutela dell'anziano si presenta piuttosto disorganica; a livello europeo, invece, il dato certo può essere considerato nell'identificazione del soggetto ultracinquantenne quale lavoratore svantaggiato¹²⁶⁰.

¹²⁵⁷ Sulla vecchiaia giuridica e quella biologica v. *amplius* R. Casillo, *La pensione di vecchiaia un diritto in trasformazione*, Esi, Napoli, 2016, 91-104.

¹²⁵⁸ M. Barbera, *Introduzione. Cambiamenti demografici, mercato del lavoro e regolazione giuridica*, in *RGL*, 2015, I, 247.

¹²⁵⁹ Le rilevazioni sull'occupazione della forza lavoro anziana da parte degli istituti statistici dell'Istat a livello nazionale e dell'Eurostat a livello europeo si concentrano sulla fascia di età compresa tra i 55 e i 64 anni; alcuni studi, invece, identificano i lavoratori anziani in coloro che hanno un'età superiore ai 50 anni, in altri la soglia scende fino a 45, v. M. Colasanto, F. Marcaletti (a cura di), *Lavoro e invecchiamento attivo. Una ricerca sulle politiche a favore degli over 45*, Milano, 2007; in altri ancora l'età critica per la ricollocazione nel mercato del lavoro si abbassa, addirittura, a 40 anni, v. Moramarco, B. Paccagnella, *L'età e il lavoro. I percorsi professionali dei disoccupati over 40 a Milano*, Vita e Pensiero, Milano, 2004.

¹²⁶⁰ Cfr. nel tempo Reg. (CE) n. 2204/2002, Reg. (CE) n. 800/2008, Reg. (UE) n. 651/2014; sulla tutela dei soggetti svantaggiati in generale v. C. Garofalo, *I soggetti svantaggiati nella normativa europea e interna*, in M. Brollo, C. Cester,

Sempre nel contesto del diritto del lavoro va, inoltre, inoltre ricordato che l'anzianità non viene in rilievo solo con riferimento al dato anagrafico, ma anche nei termini dell'anzianità di servizio presso una data organizzazione e di quella contributiva¹²⁶¹.

Con l'espressione "anzianità di servizio" si sottolinea il tempo trascorso alle dipendenze di un certo datore di lavoro, cui si aggiunge una connotazione in termini di esperienza e di maggiore professionalità; così intesa l'anzianità influisce sulla declinazione di vari istituti giuridici a favore del prestatore da parte del legislatore e delle parti sociali¹²⁶². Risulta, quindi, evidente come in tutti questi casi il ricorso all'anzianità avvantaggi tendenzialmente il lavoratore, pur dovendosi sottolineare che l'anzianità di servizio e la condizione di anziano non sono necessariamente correlate, soprattutto in un mercato del lavoro caratterizzato dalla discontinuità occupazionale in cui anche il soggetto anagraficamente più vecchio può avere alle spalle una storia aziendale modesta.

Per "anzianità contributiva" si intende la storia lavorativa complessiva del lavoratore, presa in considerazione soprattutto quale requisito di accesso al trattamento pensionistico.

Nella legislazione previdenziale del va, invece, tenuta fermamente distinta l'espressione "vecchiaia", per tale intendendosi il raggiungimento di un'età anagrafica in cui si presume vi sia la perdita della capacità lavorativa e la necessità di accedere al trattamento pensionistico, inteso quale retribuzione differita nel tempo¹²⁶³. Prima della riforma Fornero del 2012 il sistema pensionistico conosceva, a partire dal 1969 la pensione di anzianità, collegata fino alla riforma Dini del 1995 al solo requisito contributivo (35 anni di contributi) e, successivamente ad essa, anche a quello anagrafico (dando vita al cosiddetto quoziente, ora riproposto nel Documento di economia e finanza 2018). Con la riforma Fornero la pensione di anzianità è stata poi formalmente soppressa, anche se parzialmente recuperata nei suoi contenuti dalla "pensione di vecchiaia anticipata" per consentire una via di fuga ma solo a fronte del possesso di una predeterminata (cospicua) una anzianità contributiva (art. 24, c. 3, l. n. 214/2011).

L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, op. cit., 19 ss.

¹²⁶¹ Sulla considerazione dell'età come fattore differenziale cfr F. Marcaletti, E. Garavaglia, *Le età al lavoro. La gestione dell'age-diversity analizzando i processi di invecchiamento nelle organizzazioni*, in *SL*, 2014, 134, 119-120.

¹²⁶² V. P. Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., 13, che sottolinea come «la maturazione di una più lunga permanenza in azienda incide, infatti, sulla regolamentazione di importanti istituti del diritto del lavoro: si pensi, innanzitutto, alla giusta retribuzione, ex art. 36 Cost.; ma anche all'inquadramento del lavoratore, alla durata del preavviso, alla determinazione dell'indennizzo economico in caso di licenziamento illegittimo».

¹²⁶³ V. ex multis Corte cost., 16 luglio 2014, n. 208; Corte cost., 5 giugno 2013, n. 116; Corte cost., 30 aprile 2015, n. 70.

Sempre in ambito previdenziale, la nozione di lavoratore anziano si ritrova però anche nella legislazione in tema di ammortizzatori sociali ove si è sempre privilegiata nella gestione delle eccedenze di personale l'espulsione dei lavoratori anziani, utilizzando l'espressione: «*lavoratori ai quali mancano non più di ... per il pensionamento*», a partire dalla l. n. 223/1991 che prevedeva la cosiddetta mobilità lunga, per finire con la recente legge di stabilità per il 2018 (l. n. 205/2017).

Nel sistema previdenziale, quindi, la definizione di lavoratore anziano viene riempita di specifici significati, riferendosi tanto ai lavoratori in possesso dei requisiti anagrafico/contributivi per godere del pensionamento anticipato (o di vecchiaia), quanto quelli a cui manchino un certo numero di anni o settimane contributive per il pensionamento.

2. Flessibilità in uscita e accesso alla pensione

La riforma pensionistica del 2011, seguendo peraltro un percorso già intrapreso da altre misure precedentemente adottate per incentivare la prosecuzione nel tempo dell'attività lavorativa — si pensi, in particolare, ad alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2001¹²⁶⁴ o al c.d. *superbonus* economico di cui alla l. n. 243/2004¹²⁶⁵ — ha puntato a

¹²⁶⁴ V. l'art. 75, l. n. 388/2000, che aveva previsto, *in primis*, che i lavoratori dipendenti del settore privato che avessero maturato dal 1 aprile 2001 le condizioni per ottenere la pensione di anzianità, avrebbero potuto continuare a lavorare con un contratto a tempo determinato, a fronte del rinvio per 2 anni del trattamento pensionistico, senza obbligo di contribuzione alla forma pensionistica di appartenenza e senza accredito dei relativi periodi; per essi il calcolo della pensione sarebbe avvenuto sulla base dell'anzianità contributiva maturata fino alla data in cui avessero esercitato l'opzione: il trattamento sarebbe stato quindi pari a quanto il lavoratore avrebbe percepito se avesse optato per l'accesso al pensionamento alla prima scadenza utile per conseguire la pensione d'anzianità. V. l'art. 75, c. 5, l. n. 388/2000 che prevedeva una diversa misura per i lavoratori che, pur avendo maturato un'anzianità contributiva di 40 anni prima di avere raggiunto l'età pensionabile, avessero deciso di trattenersi in servizio; in tale ipotesi, il 40% della contribuzione versata veniva destinato alle regioni di appartenenza, al fine di finanziare attività di assistenza agli anziani non autosufficienti ed alle famiglie, mentre il restante 60% era usato per incrementare l'importo della pensione del soggetto interessato, a decorrere dal compimento dell'età pensionabile, e calcolato con le regole del sistema contributivo; in tal caso, per l'attività lavorativa prestata oltre i 40 anni di anzianità contributiva la contribuzione veniva versata regolarmente: non si realizzava quindi una riduzione del costo del lavoro o un incremento della retribuzione per il lavoratore, ma un beneficio pensionistico aggiuntivo per quest'ultimo, calcolato con il metodo contributivo, che andava a sommarsi alla pensione retributiva. Tale disciplina è stata poi abrogata dall'art. 1, cc. 12 ss., l. n. 243/2004.

¹²⁶⁵ Tale misura consisteva in un incentivo al posticipo del pensionamento, del quale hanno potuto beneficiare i lavoratori dipendenti del settore privato che, pur avendo maturato il diritto alla pensione di anzianità entro il 31 dicembre 2007,

procrastinare il momento del pensionamento e a limitare, quindi, l'espulsione dei prestatori anziani dal sistema produttivo¹²⁶⁶. Una volta raggiunto l'obiettivo della crescita occupazionale dei lavoratori anziani¹²⁶⁷, però, il legislatore, in particolare nel biennio 2016-2017, ha preso atto della necessità di apprestare soluzioni che rispondessero alla specifica esigenza dei medesimi di giungere sino alla pensione in modo graduale¹²⁶⁸. Il fisiologico calo di produttività conseguente all'avanzare dell'età, l'obsolescenza delle competenze acquisite in assenza di formazione e aggiornamento continuo e la necessità di rallentare i ritmi di lavoro, sono tutti fattori che incidono fortemente sul rendimento dei prestatori anziani e che ne motivano, quindi, una fuoriuscita progressiva dal sistema produttivo, già prima del raggiungimento dell'età pensionabile.

Per far fronte a tali bisogni, sono stati così apprestati meccanismi (come il CdS espansivo, il *part time* agevolato, l'incentivo all'esodo, l'APE e la RITA, su cui v. *infra*), che, sfruttando variamente la strumentazione pensionistica, hanno reso possibile una gestione più flessibile del lavoro del personale anziano.

Quanto alle ragioni giuridiche che hanno determinato l'intervento normativo negli anni 2012 e poi 2016-2017, esse vanno ricercate nel venir meno di alcuni istituti, quali l'indennità di mobilità, la c.d. mobilità lunga e i prepensionamenti, a seguito delle riforme realizzate tra il 2011 e il 2012-2015 rispettivamente sul sistema pensionistico e su quello degli ammortizzatori.

Come noto, prima della riforma Fornero, gli esuberanti di personale venivano gestiti principalmente tramite l'uscita dei lavoratori prossimi alla pensione nell'ambito dei licenziamenti collettivi attraverso l'apposito

avessero deciso di continuare a lavorare; la norma prevedeva, in tal caso, la rinuncia all'accredito dei contributi, il "congelamento" del trattamento pensionistico e il riconoscimento, in busta paga, di un aumento esentasse pari alla contribuzione previdenziale (ovvero il 32,7% dello stipendio lordo, per quasi tutti i lavoratori).

¹²⁶⁶ La dottrina aveva avuto modo di soffermarsi sulle criticità connesse al lavoro degli anziani già prima della riforma delle pensioni del 2011; cfr. ad es. G. Ferraro, *La risoluzione del rapporto di lavoro in "vista" del compimento dell'età pensionabile (mobilità lunga e prepensionamento)*, in A. Pileggi (a cura di), *Età pensionabile ed estinzione del rapporto di lavoro*, Roma, 2006, 67 ss.; F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali e il lavoratore anziano*, in M. Intorcchia, F. Liso, L. Vitali (a cura di), *Pensioni di anzianità, pensionamenti anticipati e ammortizzatori sociali*, Roma, 2000, 29 ss.

¹²⁶⁷ Secondo uno studio dell'Ufficio Studio CGIA del 2017, consultabile in www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2017/10/popolazione_lavorativa_anziana.pdf, in Italia si registra la popolazione lavorativa più anziana d'Europa; la forza lavoro invecchia, la durata media delle carriere professionali si allunga, mentre aumenta il numero di occupati italiani di età compresa tra i 55 e i 64 anni, pari a 569.287 nel 2000 e salito fino a 1.588.923 nel 2016 con un dato quasi triplicato nel corso di un quindicennio.

¹²⁶⁸ V. P. Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., 179.

criterio da concordare in sede di procedura di consultazione ex art. 4, l. n. 223/1991 cui il legislatore aveva collegato l'istituto della c.d. mobilità lunga¹²⁶⁹ — prevedendo un'indennità che accompagnava il lavoratore in esubero dalla dichiarazione di eccedenza sino al pensionamento — e quello del prepensionamento¹²⁷⁰. Entrambi gli strumenti, però, nonostante il forte impatto di attenuazione delle ricadute sociali connesse alle procedure di riduzione del personale, presentavano una consistente onerosità in termini di spesa pubblica¹²⁷¹.

Su un altro versante, la riforma Fornero, prima, e il *Jobs Act*, poi, hanno portato al progressivo superamento dell'istituto dell'indennità di mobilità, rimasta temporaneamente in vigore fino alla definitiva abrogazione a partire dal 1° gennaio 2017 (ex art. 2, c. 71, l. n. 92/2012), quando è stata sostituita definitivamente dalla NASpI (d.lgs. n. 22/2015).

Allo stato attuale è, infatti, sulla NASpI, quale ammortizzatore unico in caso di perdita dell'occupazione, che vengono riversate tutte le problematiche connesse alla gestione delle crisi economiche e occupazionali, ancor più aggravate in ragione della revisione, in senso restrittivo, del ricorso alla CIG¹²⁷².

Deve rilevarsi che il criterio anagrafico, nella disciplina degli strumenti di sostegno al reddito per far fronte ai periodi di inattività successivi alla cessazione del rapporto lavorativo, ha assunto nella NASpI una configurazione del tutto diversa rispetto a quella che aveva nel sistema della mobilità. La NASpI ha, infatti, una durata indifferenziata per aree geografiche ed età del beneficiario, essendo collegata alla sola anzianità contributiva del lavoratore¹²⁷³; essa non può in ogni caso superare i 24

¹²⁶⁹ V. artt. 6 e 7, l. n. 223/1991.

¹²⁷⁰ V. artt. 16 e 17, l. n. 155/1981 e ss. mm.

¹²⁷¹ Detti istituti scontavano una oggettiva onerosità, che ha determinato la necessità di rivederne in senso restrittivo il ricorso mediante interventi intesi, prima, a disincentivare l'utilizzo, anche attraverso l'eliminazione in alcuni settori o limitando il prepensionamento «*ai lavoratori dipendenti da imprese industriali caratterizzate da elevati livelli di innovazione tecnologica, competitività mondiale, capacità innovativa, tali da essere definite di interesse nazionale, interessate da esigenze di ristrutturazione e riorganizzazione*» e fissando un limite massimo di beneficiari da individuarsi tra coloro che avessero maturato almeno 30 anni di contribuzione utile ai fini della pensione di anzianità (art. 27, l. n. 223/1991,); quindi, al completo abbandono del medesimo; cfr. G. Sigillò Massara, *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, in A. Perulli, L. Fiorillo (diretto da), *La riforma del mercato del lavoro*, op. cit., 394; F. Basenghi, *Età e perdita dell'impiego: il quadro italiano*, in *DRI*, 2005, 1010 ss.; R. Di Biase, A. Gandiglio, *Prestazioni sociali per i lavoratori in uscita anticipata dal mercato del lavoro nel settore privato. Italia e confronti internazionali*, in *AS*, 1998, 45; M. Canzi, G. Vaggi, *Quanto costa nascondere i disoccupati*, in *PE*, 1996, 43 ss.

¹²⁷² Su cui v. *supra* cap. II.

¹²⁷³ A tal proposito P. Bozzao, *Anzianità, lavori e diritti*, cit., 182, afferma che «*a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina, il periodo di godimento della NASpI risulta, dunque, «anagraficamente neutro»*».

mesi, salvo il doppio limite del tetto economico e del *décalage* a partire dal quarto mese di godimento. Considerato, quindi che l'indennità di mobilità era, diversamente, erogata per un periodo di 24 mesi proprio per i lavoratori più anziani, senza alcuna riduzione della misura del trattamento (art. 8 c., 1, l. n. 223/1991), ne è derivata una drastica riduzione della tutela soprattutto per i lavoratori anziani. La rigida applicazione del principio corrispettivo nel regime della NASpI¹²⁷⁴ non rinviene, difatti, alcun correttivo a favore dei medesimi.

L'inasprimento dei requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento (ad opera dell'art. 24, d.l. n. 201/2011 conv. in l. n. 214/2011) e la più severa disciplina dei trattamenti di disoccupazione hanno, in definitiva, dato luogo ad un sistema in cui non solo è necessario più tempo per maturare il diritto alla pensione, ma è anche più difficile accedere agli ammortizzatori sociali.

Da qui la convulsa ricerca di strumenti di gestione consensuale delle uscite dal lavoro intrapresa dal legislatore a partire dalla l. n. 92/2012, proseguita nel *Jobs Act* e completata (sino ad oggi) dalla legge di stabilità per il 2018.

2.1. ... mediante la riduzione dell'orario di lavoro

Tra le possibili soluzioni di ricomponimento delle tensioni occupazionali, uno degli strumenti utilizzati per garantire il ricorso a modalità di uscita *soft* dei lavoratori anziani dal mercato del lavoro è la riduzione del loro orario di lavoro che offre, al contempo, il beneficio di favorire lo «*svecchiamento*» del personale¹²⁷⁵ e quello di realizzare un ricambio generazionale della forza lavoro.

Per tale via, ai più tradizionali metodi di *turn-over* possono supplire sistemi di graduale trasmissione del *know-how* aziendale, in un'ottica di solidarietà intergenerazionale e di valorizzazione di risorse e competenze che consentono la continuità occupazionale in uno con l'innovazione dell'assetto gestionale dell'impresa e l'inserimento dei più giovani nel mercato del lavoro.

A tali misure, di c.d. staffetta generazionale, sottende l'idea di agevolare i lavoratori anziani e incoraggiare l'occupazione giovanile attraverso un circuito solidaristico e intergenerazionale¹²⁷⁶ che ha trovato

¹²⁷⁴ Si ricorda che ancora con l'ASpI vi era una durata della prestazione differenziata in ragione dell'età del beneficiario (ex art. 2, c. 11 e 45, l. n. 92/2012), che favoriva i disoccupati più anziani, cioè ultracinquantacinquenni, per compensare le maggiori difficoltà occupazionali da questi rinvenute nel mercato del lavoro; v. *supra* cap. III, prima parte.

¹²⁷⁵ L'espressione è di M. D'Antona, *Sub art. 5*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario delle legge 23 luglio 1991, n. 223*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1994, p. 933.

¹²⁷⁶ In dottrina v. sul tema le osservazioni, anche critiche, di O. Bonardi, *Le discriminazioni basate sull'età*, cit., 30 ss.; M.V. Ballestrero, *Pensionati*

grande interesse da parte delle organizzazioni sindacali, come si evince dalla stipulazione di importanti contratti collettivi nazionali e aziendali sul tema¹²⁷⁷, ma una più debole accoglienza da parte del legislatore¹²⁷⁸, che ne ha a più riprese proposto una regolamentazione con esiti altalenanti¹²⁷⁹.

Si è trattato, comunque, di strumenti poco praticati perché impongono, da un lato, un obbligo di assunzione alle aziende, che si presenta di difficile realizzazione in situazioni di crisi economica e in assenza di adeguati

recalcitranti e discriminazione fondata sull'età, in *LD*, 2011, 158; S. Scarponi, *Discriminazione per età, ricambio generazionale, discriminazione di genere nei recenti orientamenti della Corte di Giustizia UE*, in *RGL*, 2011, I, 549 ss.; M. Tiraboschi, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?*, in *Bollettino speciale Adapt*, 30 maggio 2013

¹²⁷⁷ V., ad esempio, gli accordi per la staffetta generazionale di di Ducati del dicembre 2016, Luxottica del 30 ottobre 2015, di Finstral del 30 gennaio 2014, o ancora il Piano strategico Electrolux 2014-2017, il CCNL dei chimici del 2012, nella parte dedicata al c.d. “progetto ponte”.

¹²⁷⁸ In vista di accordi tra le Regioni e le parti sociali finalizzati alla realizzazione di una sorta di staffetta generazionale, il legislatore nazionale è intervenuto stanziando fondi statali; v. ad esempio d. dir. 25 giugno 2012, n. 481, sugli schemi di solidarietà intergenerazionale attivati, in via sperimentale, in alcune Regioni italiane, attraverso interventi promossi e finanziati dal Ministero del lavoro, nell'ambito dell'Azione di sistema *welfare to work* per le politiche di reimpiego 2012-2014; v. d. dir. 19 ottobre 2012, n. 807 con cui il Ministero ha integrato tali interventi con una tipologia di azione denominata “Staffetta generazionale”, in cui, a fronte dell'assunzione di giovani, Regioni e Province autonome si impegnano a versare all'Inps un'integrazione contributiva – a titolo di contribuzione volontaria, per un numero di mensilità compreso tra 12 e 36 mesi – a beneficio dei lavoratori anziani (ovvero, coloro che hanno superato i 50 anni di età) che accettano volontariamente il contratto *part time*; sull'analisi di alcune sperimentazioni regionali cfr. M.C. Amorigi, *Esperienze regionali di “staffetta intergenerazionale”*, in *Bollettino speciale Adapt*, 30 maggio 2013, n. 14, consultabile in *www.adapt.it*; M. Russo, *Lavoratori anziani e giovani: tra tutele individuali e tentativi di solidarietà intergenerazionale*, in A. Perulli (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2016, 430.

¹²⁷⁹ Sul tema cfr. i d.d.l. presentati a ottobre 2012 a controfirma, tra gli altri, dei Sen. Ichino e Treu in materia di *active aging*; a marzo 2013 dai Sen. Santini-Ghedini, in materia di invecchiamento attivo e solidarietà intergenerazionale; su cui v. rispettivamente F. Sperotti, G. Tolve, *Questioni nuove, risposte vecchie: uno sguardo agli strumenti già esistenti di “staffetta generazionale”*, in *Boll. Speciale Adapt*, 30 maggio 2013, n. 14; M.C. Amorigi, R. Zucaro, *La solidarietà intergenerazionale tra part time e staffetta: commento al DDL Santini-Ghedini del 21 marzo 2013*, *ivi*; v. anche le deleghe mai attuate per l'agevolazione del contratto a tempo parziale da parte dei lavoratori anziani, “al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione giovanile”, di cui all'art. 45, c. 1, lett. l), l. n. 144/1999; l'art. 3, c. 1, lett. d), l. n. 30/2003; v. anche l'art. 1, cc. 1160 e 1161, l. n. 296/2006, istitutivo dell'“*accordo di solidarietà tra generazioni*”, il cui decreto ministeriale attuativo non risulta essere mai stato adottato.

incentivi pubblici, dall'altro lato, sacrifici per i lavoratori, in termini di perdita retributiva immediata e di incremento della posizione pensionistica futura che non trovano soddisfacente ricompensa.

Anche per tale ragione, alle forme di regolamentazione su base volontaria sono state preferite opzioni legislative che abbandonano l'idea di realizzare il ricambio generazionale "a costo zero" e che pongono, piuttosto, oneri variamente modulati e ripartiti tra i soggetti che ne usufruiscono.

A tal proposito giova analizzare due strumenti quali il contratto di solidarietà (CdS) espansivo e il *part time* agevolato.

2.1.1. A) con CdS espansivo per i lavoratori pensionabili

Nell'ottica di contemperare «*le esigenze della ageing workforce e le aspettative dei giovani alla ricerca di un'occupazione*»¹²⁸⁰ il *Jobs Act* ha puntato sulla rivitalizzazione di un istituto che esiste nel nostro ordinamento da oltre trent'anni¹²⁸¹ e che tuttavia non ha, sin ora, mai goduto di fortuna¹²⁸²: il CdS espansivo.

In particolare, l'art. 41 (che compone ed esaurisce il Titolo III) del d.lgs. n. 148/2015, adottato in attuazione della delega di cui alla l. n. 183/2014¹²⁸³, ha ridefinito la disciplina e incentivato sotto il profilo economico la stipulazione di accordi di solidarietà espansivi (anche detti offensivi), ovvero di accordi aziendali stipulati con i sindacati aderenti alle

¹²⁸⁰ A. Rota, *A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali?*, in *DRI*, 2016, 707.

¹²⁸¹ Il CdS espansivo fu introdotto dall'art. 2, d.l. n. 726/1984 conv. con mod. in l. n. 863/1984, a seguito dell'accordo di concertazione del 22 gennaio 1983, c.d. protocollo Scotti; su cui v. per i primi commenti G. Pera, *I contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1984, 700 ss.; P. Curzio, *I contratti di solidarietà*, in M. G. Garofalo (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, Bari, 1985, 19 ss.; M. Magnani, *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 836/1984*, in M. Napoli (a cura di), *Misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali*, in *NLCC*, 1985, 819 ss.; L. Menghini, *Contratti di solidarietà, relazioni industriali e politica dell'occupazione*, in *LPO*, 1985, 14 ss.; T. Treu, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà*, in *DL*, 1985, I, 23 ss.; R. Pessi, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in *GDLRI*, 1985, p. 335 ss.; M. Miscione, *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *QDLRI*, 1995, 17, 138.

¹²⁸² V. D. Garofalo, *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, cit., 243, parla di un «"oggetto misterioso" in quanto non consta che sia stato mai utilizzato in trent'anni di vigenza della norma del 1984 che lo aveva introdotto»; giudizi negativi sulla scarsa diffusione dell'istituto sono stati espressi anche da P. Curzio, *I contratti di solidarietà*, cit., 52 ss.; R. Pessi, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, cit., p. 335 ss.; L. Calafà, voce *Contratti di solidarietà*, in *Dig. disc. priv.*, 2000, 205 ss.

¹²⁸³ V. art. 1, c. 2, lett. a), n. 8, l. n. 183/2014.

confederazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale¹²⁸⁴ al fine di ridurre l'orario di lavoro e la retribuzione contestualmente all'assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale¹²⁸⁵.

Il CdS espansivo, quindi, a differenza di quello difensivo, che costituisce autonoma causale di accesso alla CIGS, non integra uno strumento di sostegno al reddito connesso ad una sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, poiché quest'ultima non è temporanea, ma stabile e finalizzata a garantire l'incremento dell'organico aziendale (da cui l'aggettivo "espansivo"), e non già la garanzia della stabilità occupazione dei lavoratori eccedentari.

La nuova normativa del CdS espansivo, invero, si rivolge a due distinte categorie di destinatari rispetto alle quali assume funzioni e, di conseguenza, discipline parzialmente differenziate.

La prima variante del CdS, che può essere definita per la sua funzione «*occupazionale pura*»¹²⁸⁶, si rivolge a tutti i prestatori, a prescindere dall'età e/o dall'anzianità di lavoro (cc. 1-4), e ricalca in tutto e per tutto l'originaria disciplina di cui all'art. 2, l. n. 863/1984¹²⁸⁷, salvo che per l'individuazione dei soggetti negoziali abilitati alla stipula dei contratti collettivi, non più coincidenti con i sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale¹²⁸⁸ ma con le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dalle loro RSA e RSU (ex art. 51, d.lgs. n. 81/2015).

In tali ipotesi è previsto in favore dei datori di lavoro, per ogni lavoratore assunto sulla base dei CdS espansivi e per ogni mensilità di retribuzione, un contributo pari al 15% della retribuzione lorda prevista dal

¹²⁸⁴ V. art. 41, c. 1, d.lgs. n. 148/2015 che espressamente fa riferimento ai contratti collettivi aziendali stipulati ai sensi dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 e cioè i contratti collettivi aziendali «*stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria*».

¹²⁸⁵ Per tale definizione v. M. Martone, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, 2017, 1, 1 ss.

¹²⁸⁶ G. Sigillò Massara, *I contratti di solidarietà espansiva*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, op. cit., 189.

¹²⁸⁷ *Ibidem*, osserva che l'aggiornamento compiuto dal Jobs Act è «*alquanto light*», mentre «*la profonda trasformazione del tessuto produttivo del nostro sistema industriale, avrebbe richiesto una profonda riscrittura della disciplina della solidarietà esterna finalizzata alla promozione dell'occupazione – in primis, quella c.d. giovanile – e di quel ricambio generazionale "ingessato" dalle (necessarie quanto penalizzanti) riforme pensionistiche di inizio decennio*».

¹²⁸⁸ Cfr. M. Cinelli, C. A. Nicolini, *Legislazione previdenziale e l'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, cit., 250 che ipotizzano come anche la nuova normativa rischi di rimanere inattuata, al pari della precedente, a causa della poca appetibilità degli incentivi ad essa correlati.

contratto collettivo applicabile per il primo anno, con riduzione del 5% per ogni anno successivo fino la terzo, a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali istituita presso l'Inps, ovvero uno sgravio contributivo triennale con applicazione dell'aliquota prevista per gli apprendisti se l'assunzione riguarda giovani tra i 15 e i 29 anni¹²⁸⁹. Quale beneficio per i lavoratori che accettino la riduzione d'orario è stata introdotta dalla legge di stabilità per il 2016¹²⁹⁰ la mera possibilità, a carico dei datori di lavoro, degli enti bilaterali o dei Fondi di solidarietà, di versare la contribuzione ai fini pensionistici correlata alla quota di retribuzione persa nei casi in cui tale contribuzione non sia già riconosciuta dall'Inps.

Ben diverso è, invece, il regime del CdS espansivo riservato alla seconda categoria di lavoratori, quelli c.d. pensionabili e cioè «*che abbiano una età inferiore a quella prevista per la pensione di vecchiaia di non più di 24 mesi*»¹²⁹¹.

Per costoro la riduzione dell'orario di lavoro e l'incremento dell'occupazione determinano una sorta di anticipazione del pensionamento di vecchiaia, sia pure parziale perché accompagnata dalla prosecuzione del rapporto di lavoro a orario ridotto. In particolare, il CdS espansivo può attribuire ai lavoratori che posseggano il doppio requisito di un'età anagrafica inferiore di non più di 24 mesi a quella prevista per il pensionamento di vecchiaia e del requisito minimo di contribuzione per il conseguimento di quest'ultima, la facoltà di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a *part time* in misura non superiore al 50% dell'orario di lavoro praticato, con contestuale conseguimento di una quota dello stesso trattamento anticipato di pensione.

L'operatività della misura è condizionata dalla circostanza che la trasformazione del rapporto avvenga entro un anno dalla data di stipulazione del CdS e che alla riduzione di orario di lavoro corrisponda un incremento di organico per mezzo della assunzione in via stabile di nuovi lavoratori.

¹²⁸⁹ V. art. 41, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 148/2015 che specificano come siano esclusi da tali agevolazioni di cui i datori di lavoro che, nei 12 mesi antecedenti le assunzioni, abbiano proceduto a riduzioni di personale ovvero a sospensioni di lavoro in regime di CIGS, nonché che le medesime assunzioni non devono determinare nelle unità produttive interessate dalla riduzione dell'orario una riduzione della percentuale della manodopera femminile rispetto a quella maschile, ovvero di quest'ultima quando risulti inferiore; v. c. 8, secondo cui i lavoratori assunti sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi ai soli fini dell'applicazione di norme e istituti che prevedano l'accesso ad agevolazioni di carattere finanziario e creditizio, critico rispetto alla rigidità della prima di tali disposizioni E. Massi, *I contratti di solidarietà espansiva*, in *DPL*, 2016, 7, 420 ss.

¹²⁹⁰ V. art. 1, c. 285, l. n. 208/2015, che ha inserito il c. 2-bis all'art. 41, d.lgs. n. 148/2015.

¹²⁹¹ V. art. 41, c. 5, d.lgs. n. 148/2015.

Fermi gli incentivi per il datore di lavoro già visti nella variante c.d. occupazionale, i lavoratori prossimi al pensionamento che concordano la trasformazione del proprio contratto di lavoro, limitatamente al predetto periodo di anticipazione, possono cumulare il trattamento pensionistico con la retribuzione nel limite massimo della somma corrispondente al trattamento retributivo perso, ferma restando negli altri casi la disciplina in tema di cumulo tra pensione e reddito da lavoro¹²⁹².

Una volta concluso il periodo di lavoro *part time*, i lavoratori coinvolti, al momento del compimento dell'età pensionabile, rientreranno nel pieno possesso del proprio diritto pensionistico, integrato dalla ulteriore attività svolta. Tuttavia, nel sistema di calcolo retributivo della pensione, si prevede che le settimane di solidarietà siano neutralizzate al fine di evitare che i minori compensi percepiti vadano ad abbattere la base di calcolo della retribuzione pensionabile¹²⁹³.

Quest'ultima variante del CdS, c.d. generazionale, presenta un maggior grado di appetibilità per i lavoratori, soprattutto in ragione del persistente inasprimento dei requisiti di accesso al pensionamento¹²⁹⁴.

Resta da osservare come la scelta del legislatore di rilanciare l'istituto in parola si sia concentrata su forme di incentivazione dello stesso che tuttavia non si sono spinte sino a ipotizzare un intervento finanziario da parte dello Stato volto a sostenere i datori di lavoro e i lavoratori con più consistenti agevolazioni, come ad esempio mediante l'attribuzione di una integrazione salariale a favore dei dipendenti che accettino di ridurre il proprio orario di lavoro¹²⁹⁵. Se da un lato, un simile sforzo avrebbe potuto scongiurare in radice il ripetersi della fallimentare esperienza del passato che ha visto inutilizzati i CdS espansivi, dall'altro è pur vero che essa avrebbe comportato un uso dell'integrazione salariale ben lontano da quello che il d.lgs. n. 148/2015 nel suo complesso mirava a realizzare. Si sarebbe infatti utilizzato uno strumento integrativo del salario a favore di lavoratori che sicuramente avrebbero cessato in breve l'attività lavorativa, dando corso ad un impiego funzionalmente improprio dell'integrazione stessa.

2.1.2. B) con il *part-time* agevolato dei lavoratori prossimi al pensionamento

Un'ipotesi alternativa al CdS espansivo, ma che consente comunque una riduzione dell'orario di lavoro per i prestatori prossimi al

¹²⁹² V. ancora art. 41, c. 5, d.lgs. n. 148/2015.

¹²⁹³ V. art. 41, c. 6, d.lgs. n. 148/2015.

¹²⁹⁴ Così v. D. Garofalo, *Il contratto di solidarietà espansiva*, cit., 345.

¹²⁹⁵ In senso critico rispetto a tale scelta cfr. G. Sigillò Massara, *I contratti di solidarietà espansiva*, cit., 192.

pensionamento di vecchiaia, è stata introdotta dalla legge di stabilità per il 2016¹²⁹⁶.

Tale strumento di flessibilità trova il proprio scopo principalmente nella necessità di alleggerire il carico lavorativo dei dipendenti più anziani, prossimi al pensionamento e ormai usurati e stanchi, consentendo loro di permanere dal mercato in linea con la strategia di invecchiamento attivo promossa a livello comunitario a partire dalla decisione 940/2011/UE¹²⁹⁷, istitutiva dell'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni.

L'ulteriore funzione di stimolo al ricambio generazionale¹²⁹⁸ è qui meno marcata che nel CdS espansivo, ove i benefici accordati a datori e lavoratori sono inscindibilmente connessi all'adempimento dei doveri assunzionali e non anche alla sola riduzione dell'orario di lavoro¹²⁹⁹.

L'istituto – che si pone come sperimentale – si rivolge ai dipendenti del settore privato, iscritti a qualsiasi forma di assicurazione obbligatoria, titolari di un contratto a tempo pieno e indeterminato, che maturino entro il 31 dicembre 2018 il diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia e che siano in possesso dei requisiti minimi di contribuzione per il diritto al predetto trattamento (20 anni di contributi).

Questi soggetti, mediante accordo individuale con il datore di lavoro – a differenza di quanto accade nel CdS espansivo che richiede l'accordo con le parti sociali – possono beneficiare di una riduzione dell'orario di lavoro tra il 40% e il 60%, per il periodo intercorrente sino alla maturazione del diritto alla pensione e ottenere in cambio, a carico del datore di lavoro, l'accredito della contribuzione figurativa per la parte di retribuzione non percepita in conseguenza della riduzione dell'orario¹³⁰⁰, nonché una integrazione retributiva, totalmente esente da prelievo fiscale e contributivo, equivalente alla contribuzione previdenziale a fini

¹²⁹⁶ V. art. 1, c. 284, l. n. 208/2015; la normativa in commento fa seguito ai disegni di legge, più sopra già menzionati, presentati nelle scorse legislature quali il d.d.l. Ghedini-Santini del 21 marzo 2013 (a.S. n. 324, XVII Legislatura) e il d.d.l. a firma del sen. Ichino (a.S. n. 199, XVIII Legislatura).

¹²⁹⁷ Così G. Sigillò Massara, *I contratti di solidarietà espansiva*, cit., 184.

¹²⁹⁸ Sottolinea tale funzione M. Martone, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, cit., 1 ss.

¹²⁹⁹ Evidenzia la «*contropartita occupazionale*» a favore dei giovani, solo potenzialmente correlate alla riduzione dell'attività lavorativa dei vecchi, D. Garofalo, *Il contratto di solidarietà espansiva*, cit., 347 Per una posizione intermedia, che contempla entrambe le finalità suddette v. A. Rota, *A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali?*, cit., 705 ss.

¹³⁰⁰ Con applicazione dell'art. 41, c. 6, d.lgs. n. 148/2015, che «*ai fini dell'individuazione della retribuzione da assumere quale base di calcolo per la determinazione delle quote retributive della pensione dei lavoratori che abbiano prestato lavoro a tempo parziale ... è neutralizzato il numero delle settimane di lavoro prestate a tempo parziale, ove ciò comporti un trattamento pensionistico più favorevole*».

pensionistici dovuta dal datore di lavoro sulla retribuzione non percepita per effetto della riduzione d'orario¹³⁰¹.

L'incentivo per il lavoratore si sostanzia quindi nel diritto a ricevere un elemento retributivo che, nonostante la riduzione della retribuzione, ne risulta proporzionalmente superiore, cui si aggiunge l'integrità della posizione previdenziale per via del versamento integrale della contribuzione figurativa.

Mancano, invece, specifici benefici riconosciuti al datore di lavoro, a differenza di quanto previsto per il CdS espansivo, prevedendosi, anzi, esclusivamente oneri a suo carico, la cui potenziale contropartita sta esclusivamente nella possibilità del ricambio generazionale¹³⁰².

Stante la natura individuale dell'accordo, la sua effettività è subordinata alla verifica da parte dell'Inps e dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro (ITL). Tale patto, infatti, deve essere trasmesso all'ITL che, entro 5 giorni, emana il provvedimento di autorizzazione; decorso inutilmente tale termine, il procedimento deve intendersi comunque autorizzato ai sensi del principio del silenzio-assenso. Ricevuta l'autorizzazione della ITL, il datore può inviare un'apposita istanza all'Inps che, entro il termine ordinatorio di altri 5 giorni, ne comunica l'accoglimento o il rigetto¹³⁰³.

Infine, è opportuno evidenziare come il legislatore abbia previsto un contingentamento alla concessione dell'incentivo, indicando precisi limiti di spesa (60 milioni nel 2016, 120 milioni nel 2017 e 60 milioni nel 2018), superati i quali l'Inps dovrà rigettare le domande in eccedenza.

Il c.d. *part-time* agevolato sconta, quindi, due pesanti limiti che ne condizionano l'effettività: da un lato, la scarsità di risorse economiche ad esso riservate che mette a rischio la concreta praticabilità dell'istituto, giacché, anche una volta raggiunto l'accordo con il datore di lavoro e indipendentemente dal rispetto dei requisiti previsti dalla legge, l'accesso all'incentivo potrebbe essere negato per l'insufficienza delle somme stanziare a coprire la potenziale platea dei lavoratori; dall'altro lato, l'assenza di efficaci incentivi per l'impresa, la quale nonostante benefici del minor costo del lavoro del dipendente anziano, a seguito della trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale, deve

¹³⁰¹ V. art. 1, c. 284, l. n. 208/2015, cui è stata data attuazione dal d.l. 7 aprile 2016; cfr. anche circ. Inps n. 90 del 26 maggio 2016; per un'analisi dei requisiti e degli adempimenti cfr. anche E. Massi, *Part-time agevolato: primi chiarimenti Inps*, in *DPL*, 2016, 22, 1340; D. Cirioli, *Part-time agevolato per chi è vicino alla pensione*, in *DPL*, 2016, 8, 481.

¹³⁰² V. D. Garofalo, *Il contratto di solidarietà espansiva*, cit., 347; E. Massi, *Lavoro a tempo parziale e pensionamento: cosa propone la legge di stabilità 2016*, in *www.dottrinalavoro.it*.

¹³⁰³ V. circ. Inps n. 90 del 26 maggio 2016; critici su tale procedura C. Boller, *La richiesta di part time a 3 anni dalla pensione*, in *GL*, 2016, 20, 62 ss.; G. D'Alessio, M. Coviello, *"Prepensionamento progressivo" e "ricambio generazionale" nel lavoro privato e nel lavoro pubblico. I principi del diritto europeo e i recenti interventi legislativi italiani*, in *LPA*, 2015, 611 ss.

comunque continuare a sopportare un costo contributivo invariato. In aggiunta, ove, si rendesse necessario effettuare una nuova assunzione compensativa della prestazione mancate, il costo complessivo dell'operazione potrebbe risultare addirittura superiore al costo originario del lavoratore anziano¹³⁰⁴.

2.2. ... e mediante l'accompagnamento alla pensione

Nell'ambito dell'ampia riforma previdenziale intrapresa dal Governo Monti, poi confermata dai Governi Renzi e Gentiloni, oggi riportata al centro del dibattito dal Governo Conte, un tratto comune è dato dalla persistente difficoltà di regolare la gestione del *turn over* dei lavoratori anziani, sempre più a lungo occupati soprattutto a seguito dell'innalzamento dell'età anagrafica per l'accesso alla pensione.

In attesa di vedere se, e come, l'attuale Governo darà corso alle intenzioni espresse nel Contratto per il Governo del Cambiamento ove si prevede uno «*Stop legge Fornero*»¹³⁰⁵ mediante l'introduzione immediata della «*possibilità di uscire dal lavoro quando la somma dell'età e degli anni di contributi del lavoratore è almeno pari a 100, con l'obiettivo di consentire il raggiungimento dell'età pensionabile con 41 anni di anzianità contributiva, tenuto altresì conto dei lavoratori impegnati in mansioni usuranti*»¹³⁰⁶, restano da analizzare i più recenti interventi apprestati dal legislatore per garantire una maggiore flessibilità nell'uscita dal mercato del lavoro per assecondare le scelte e le esigenze individuali dei lavoratori e delle imprese.

Già la l. n. 92/2012 aveva reintrodotta l'istituto del prepensionamento, mentre il *Jobs Act*, con le successive norme di modifica di cui al d.lgs. n. 185/2016 (c.d. correttivo) e la l. n. 232/2016, legge di bilancio per il 2017, ha attuato una più ampia revisione degli strumenti previdenziali rivolti ai lavoratori anziani.

In particolare, su quest'ultima linea di intervento ha inciso il confronto tra Governo e parti sociali del 28 settembre 2016, con cui è stata avviata una riflessione sull'opportunità di adottare misure di equità sociale e di sostegno alla flessibilità in uscita dal mercato per lavoratori con carriere mobili (aventi cioè periodi contributivi in gestioni diverse), precoci e usuranti. In quella sede, sottolineando come il canale del pensionamento anticipato sia percorribile da chi può vantare carriere lunghe e continuative, si era già ipotizzata l'introduzione del cumulo gratuito dei periodi contributivi e l'eliminazione delle penalizzazioni per gli anticipi

¹³⁰⁴ Così G. Sigillò Massara, *I contratti di solidarietà espansiva*, cit., 185.

¹³⁰⁵ V. punto n. 17 del Contratto per il Governo del Cambiamento.

¹³⁰⁶ V. anche "Nota di aggiornamento del DEF 2018" presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria e approvata al Consiglio dei ministri il 27 settembre 2018, 101, www.mef.gov.it, spec. p. 65.

pensionistici previsti dalla legge Fornero¹³⁰⁷, nonché l'accesso anticipato alla pensione, a determinate condizioni, in favore di categorie sociali svantaggiate o lavoratori impegnati in attività gravose.

Sulla scorta di queste suggestioni, il legislatore ha così previsto, nell'ambito della legge di bilancio per il 2017, l'anticipo pensionistico (c.d. APE volontario, sociale e aziendale), la rendita integrativa temporanea anticipata (c.d. RITA) e il cumulo gratuito dei periodi assicurativi, di cui si dirà subito oltre.

2.2.1. A) con i prepensionamenti

Tra gli strumenti che mirano a consentire un'uscita c.d. morbida dal mercato del lavoro vi è il c.d. prepensionamento dei lavoratori anziani (o esodo incentivato), misura sicuramente non nuova e molto nota al nostro ordinamento, tornata di grande attualità a seguito della riforma delle pensioni del 2011.

La prima normativa sull'incentivo all'esodo risale già alla l. n. 1115/1968¹³⁰⁸, allorché fu prevista la possibilità di riconoscere ai lavoratori in possesso di una determinata anzianità contributiva¹³⁰⁹ un assegno di accompagnamento alla pensione di ammontare pari all'importo della pensione maturata al momento della cessazione del rapporto. In seguito, l'assegno di accompagnamento è stato sostituito da una vera e propria anticipazione del trattamento pensionistico espressamente definito quale forma di incentivo all'uscita dall'azienda e dal mercato del lavoro¹³¹⁰.

Si tratta di una procedura tipicamente utilizzata per gestire i problemi di eccedenza di personale, mediante la quale si tendono ad attenuare gli effetti dei licenziamenti collettivi, ma il cui ambito di applicazione è stato nel tempo esteso, attraverso normative specifiche che ne hanno di volta in volta piegato le finalità per assecondare diverse esigenze, quali quelle dei lavoratori anziani di ritirarsi dall'attività lavorativa in un momento

¹³⁰⁷ V. art. 24, c. 10, d.l. n. 201/2011, conv. con mod. in l. n. 214/2011, che prevedeva una riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici anticipati proporzionata al numero di anni mancanti al raggiungimento del requisito anagrafico di 62 anni; su tale disposizione è intervenuto da ultimo l'art. 1, c. 194, l. n. 232/2016 che ha abolito, a regime, la c.d. penalizzazione per i trattamenti pensionistici anticipati decorrenti dal 1° gennaio 2018; tale regime delle penalizzazioni, invero, era già stato oggetto di progressivi stemperamenti, di cui l'ultimo attuato dall'art. 1, c. 113, l. n. 190/2014, che ne aveva escluso l'applicazione per i soggetti che avessero maturato il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017.

¹³⁰⁸ V. artt. 11 e 12, l. n. 1115/1968; su cui cfr. F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 106.

¹³⁰⁹ Tale da consentire la maturazione del diritto a pensione di vecchiaia entro 3 anni dalla risoluzione del rapporto di lavoro.

¹³¹⁰ V. art. 16, l. n. 155/1981 e s.m.; su cui cfr. M. Cinelli, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, cit., 72; F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, cit., 112.

antecedente alla maturazione dei requisiti pensionistici, anche per rispondere a crisi settoriali, a esigenze di ristrutturazione o, ancora, di mero abbattimento dei costi del lavoro¹³¹¹.

In tal modo, il sistema pensionistico è stato “attratto” entro quello degli ammortizzatori sociali, giacché al primo è stata assegnata la funzione propria del secondo, di governare gli esuberi di personale che abbiano delle significative ricadute sociali, soprattutto per le imprese di maggiori dimensioni il cui andamento si riverbera sul territorio di riferimento. In altri termini, l’esodo incentivato, pur assimilabile sul piano strutturale al trattamento pensionistico, di fatto è venuto ad assumere la funzione di strumento di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati¹³¹².

La distonia tra i prepensionamenti così intesi e l’innalzamento dell’età pensionabile programmato a partire dal 2011 in poi, in uno con i gravosi costi di tale istituto per le finanze pubbliche, hanno indotto il legislatore del 2012 a intervenire sulla sua regolazione, soprattutto per renderla maggiormente conforme alle esigenze di contenimento della spesa previdenziale.

La nuova disciplina dei prepensionamenti di cui all’art. 4, c. 1-7-ter, l. n. 92/2012, si discosta dalle tecniche utilizzate in passato in quanto prevede l’accollo degli oneri derivanti dall’operazione di esodo sulle finanze aziendali e non più sulle casse dello Stato¹³¹³, nonché un particolare coinvolgimento delle parti sociali¹³¹⁴, così avvicinandosi piuttosto all’iniziale schema tracciato dalla l. n. 1115/1968, in quanto configurabile non tanto come un anticipo della pensione (e quindi come un vero e proprio prepensionamento), quanto come una corresponsione di un assegno di accompagnamento alla pensione erogato dall’Inps, il cui importo è tuttavia parametrato alla pensione che il lavoratore avrebbe

¹³¹¹ Così G. Sigillò Massara, *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 392; M. Russo, *Età pensionabile e prosecuzione del rapporto di lavoro. Tutele individuali e misure di ricambio generazionale*, Napoli, 2017, 128; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1999, 415.

¹³¹² Cfr. G. Sigillò Massara, *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 392; G. Madonia, C. Ruperto, *Le prestazioni pensionistiche*, in A. Sgroi (a cura di), *Il sistema di previdenza sociale dei lavoratori privati*, Torino, 2010, 412 ss.; R. Pessi, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2006, 438.

¹³¹³ Cfr. P. Sandulli, *L’esodo incentivato*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il Nuovo mercato del lavoro*, op. cit., 562; M. Martone, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, cit., 1; G. Sigillò Massara, *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 392 che parla di «versione “neutra” dal punto di vista degli oneri per la finanza pubblica»; G. Ferraro, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 189/2013*, 27.

¹³¹⁴ V. ancora G. Ferraro, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, cit., 27, che sottolinea tale caratteristica dei nuovi prepensionamenti attribuendo ai medesimi una «matrice per così dire domestica».

diritto di percepire. Ecco allora l'utilizzo atecnico del termine "prepensionamento".

Tale istituto si discosta, poi, anche dalle forme proprie di incentivo all'esodo¹³¹⁵ che hanno natura retributiva in quanto preordinate «*al fine di sollecitare e remunerare, mediante una vera e propria controprestazione, il consenso del lavoratore alla risoluzione anticipata del rapporto*»¹³¹⁶; può essere, viceversa, ricondotta nell'alveo dei benefici di natura previdenziale assimilabili ai trattamenti di disoccupazione poiché essa rappresenta, in favore del lavoratore disoccupato, un reddito sostitutivo di quello da lavoro ormai perduto¹³¹⁷.

La citata normativa dispone che «*nei casi di eccedenza di personale*», il datore di lavoro che impieghi mediamente più di 15 dipendenti possa stipulare accordi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale «*al fine di incentivare l'esodo dei lavoratori più anziani*», impegnandosi a corrispondere ai lavoratori una prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti e a corrispondere all'Inps la contribuzione fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento¹³¹⁸.

I destinatari della disposizione sono esclusivamente i «*lavoratori più anziani*», per tali intenerendosi i lavoratori che raggiungano «*i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato, nei quattro anni successivi alla cessazione dal rapporto di lavoro*»¹³¹⁹, ma va subito precisato che la legge di stabilità per il 2018¹³²⁰ ha disposto che

¹³¹⁵ Cfr. G. Sigillò Massara, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, in A. Vallebona, *La riforma del lavoro*, Torino, 2012, 94; ID., *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 394-394 che evidenzia gli elementi differenziali della misura in parola rispetto a quelli dell'incentivo all'esodo indicandoli nelle finalità, nelle modalità di corresponsione da parte dell'ente previdenziale anziché dal datore di lavoro, nella disciplina fiscale, nella natura dell'erogazione.

¹³¹⁶ Così Cass., 27 giugno 2007, n. 14821; conforme Cass., 12 agosto 2004, n. 15560.

¹³¹⁷ Cfr. G. Sigillò Massara, *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, cit., 395; diversamente M. McBritton, *Interventi a favore dei lavoratori anziani*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, cit., 749 che qualifica la misura come una forma di previdenza privata, escludendone la riconducibilità agli ammortizzatori sociali in assenza di forme di mutualità e solidarietà generale, intercategoriale o professionale; per una pozione mediana v. P. Sandulli, *L'esodo incentivato*, cit., 567.

¹³¹⁸ V. art. 4, c. 1, l. n. 92/2012.

¹³¹⁹ V. art. 4, c. 2, l. n. 92/2012.

¹³²⁰ V. art. 1, c. 160, l. n. 205/2017 secondo cui «*al fine di fornire misure rafforzate per affrontare gli impatti occupazionali derivanti dalla transizione dal vecchio al nuovo assetto del tessuto produttivo senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e aggravii sull'attuale sistema previdenziale, limitatamente al periodo 2018-2020 il periodo di quattro anni di*

«limitatamente al periodo 2018-2020 il periodo di quattro anni di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, può essere elevato a sette anni».

Proprio la circostanza che la prestazione sia accollata *in toto* al datore di lavoro che voglia incentivare l'esodo dei lavoratori anziani, consente di effettuare un parallelo anche con il modello della c.d. mobilità lunga onerosa di cui alla l. n. 608/1996¹³²¹. Parallelo questo, che trova un'ulteriore conferma soprattutto a seguito della modifica operata della legge di stabilità per il 2018, che ha ampliato la durata del trattamento ex art. 4, c. 1, l. n. 92/2012. Se, infatti, prima della modifica, l'incentivo all'esodo aveva una durata sostanzialmente pari a quella massima prevista dalla l. n. 223/1991 per la mobilità ordinaria, considerato che lo stesso era riservato ai lavoratori che raggiungessero i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato «*nei quattro anni successivi alla cessazione del rapporto*» (art. 4, c. 2 nella sua versione originaria), successivamente alla novella, la durata del sostegno al reddito viene elevata a 7 anni, esattamente com'era per la mobilità lunga ex l. n. 608/1996.

Ciò avvalorata, quindi, la conclusione che l'esodo incentivato di cui si tratta costituisca una misura ibrida a metà tra il prepensionamento e gli ammortizzatori sociali, mutuando da questi ultimi la funzione di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati sino alla pensione¹³²² e dal primo la struttura, poiché il lavoratore di fatto gode anticipatamente della pensione.

I requisiti previsti per l'accesso a tale misura di sostegno al reddito sono composti, stabilendosi che: a) l'intervento possa operare solo per i lavoratori anziani dipendenti da datori di lavoro che impiegano più di 15 lavoratori; b) vi sia la previa stipulazione di un accordo con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale nei casi di eccedenza di personale¹³²³; c) i lavoratori coinvolti siano in

cui all'articolo 4, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, può essere elevato a sette anni».

¹³²¹ V. art. 4, cc. 26 e 27, l. n. 608/1996, che prevedevano la collocazione in mobilità lunga per pensionamento di vecchiaia e di anzianità tra il 1 gennaio 1995 ed il 30 giugno 1997 in favore di 10.000 lavoratori da parte di aziende che attuassero programmi di ristrutturazione, riorganizzazione, conversione, ovvero risanamento aziendale, nonché piani di gestione delle eccedenze con rilevanti conseguenze sul piano occupazionale; gli oneri relativi a tale indennità di mobilità, erogata oltre i limiti previsti dall'art. 7, cc. 1, 2 e 4, l. n. 223/1991 per la mobilità ordinaria, erano posti a carico dell'azienda, compreso quello relativo alla contribuzione figurativa; cfr. sul punto circ. Inps n. 231 del 12 agosto 1995; n. 96 del 4 maggio 1996; n. 16, § 32 del 3 gennaio 1997.

¹³²² V. ancora G. Sigillò Massara, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto*, cit., 94.

¹³²³ Cfr. P. Sandulli, *L'esodo incentivato* cit., 562, che afferma come «*presupposto materiale dell'incentivazione è l'eccedenza di personale, mentre fonte istitutiva, e ad un tempo regolatrice dell'incentivazione stessa è l'accordo sindacale tra datore di lavoro ed organizzazioni sindacali*».

possesso del requisito di prossimità alla pensione, come detto, fissato ora in 7 anni; d) l'accordo sindacale sia sottoposto ad una sorta di omologazione da parte dell'Inps, il quale deve verificare la presenza dei requisiti previsti dalla legge in capo al datore di lavoro ed ai lavoratori¹³²⁴. Requisito ulteriore, determinante affinché l'accordo sindacale acquisisca efficacia, è che il datore di lavoro interessato presenti un'apposita domanda all'Istituto previdenziale, accompagnata dalla presentazione di una fideiussione bancaria a garanzia della solvibilità dei suoi obblighi, che l'Inps potrà poi escutere in caso di inadempimento da parte del datore di lavoro nel pagamento della somma necessaria a coprire sia la prestazione di disoccupazione, sia la contribuzione figurativa¹³²⁵.

Quanto al presupposto dell'eccedenza di personale, esso può presentare o meno un collegamento con le procedure di licenziamento collettivo di cui agli artt. 4 e 24, l. n. 223/1991, non essendo espressamente richiesto che l'esubero sia ascrivibile ad una situazione di crisi o di riorganizzazione aziendale, sicché il ricorso al prepensionamento può essere connesso anche alla sola funzione di favorire il *turn over*¹³²⁶.

Resta fermo che l'accordo collettivo per incentivare l'esodo dei lavoratori più anziani, anche ove negoziato nell'ambito delle procedure di mobilità collettiva, si caratterizza per la volontarietà dell'adesione dei lavoratori, mentre il suo contenuto risulta ampiamente predeterminato dalla legge che individua l'impegno che il datore di lavoro deve assumere nonché le modalità attraverso cui deve assumerlo¹³²⁷.

Una volta ottenute le adesioni dei lavoratori e verificato l'impegno finanziario, la fase amministrativa della procedura compete al datore di lavoro che deve dare corso agli adempimenti previsti *ex lege* nei confronti dell'Inps. Il passaggio prodromico all'inoltro della domanda all'ente previdenziale implica, come detto, l'acquisizione di una fideiussione bancaria da parte del datore di lavoro per un importo equivalente al complessivo obbligo finanziario che intende accollarsi (pari alla provvista per le prestazioni e per la contribuzione figurativa). Quest'ultima condizione, tuttavia, contrasta con la previsione che esonera l'Inps dal corrispondere le prestazioni ove il datore non effettui mensilmente il

¹³²⁴ V. art. 4, c. 4, l. n. 92/2012.

¹³²⁵ V. art. 4, cc. 3 e 6, l. n. 92/2012.

¹³²⁶ In proposito va segnalato che, solo a seguito della modifica introdotta all'art., 4, c. 1, l. n. 92/2012 dall'art. 34, c. 54, lett. b), d.l. n. 179/2012, conv. con mod. in l. n. 221/2012, l'incentivo all'esodo tramite accordo aziendale è stato espressamente connesso anche alla stipula degli accordi sindacali nell'ambito di procedure di mobilità ai sensi degli artt. 4 e 24, l. n. 223/1991 e a quella riferita a processi di riduzione del personale dirigente.

¹³²⁷ Ricorda in proposito P. Sandulli, *L'esodo incentivato* cit., 565, che gli spazi di autonomia delle parti permangono in ordine all'individuazione dei settori aziendali e delle qualifiche coinvolte, al tempo di permanenza dell'offerta di esodo, ai tempi con cui graduare il perfezionamento delle intese individuali, al numero di lavoratori da coinvolgere, ai criteri di selezione dei medesimi nel caso in cui aderiscano in misura maggiore a quella prevista

versamento della provvista finanziaria¹³²⁸. Proprio l'operatività della fideiussione bancaria, infatti, dovrebbe condurre all'opposta soluzione di onerare comunque l'Istituto del pagamento della prestazione in favore dei lavoratori, potendo contestualmente addebitare a carico del datore di lavoro anche le sanzioni previste in caso di mancato versamento della contribuzione calcolate fino al momento di escussione della fideiussione.

In virtù del meccanismo di validazione, l'accordo sindacale acquista reale efficacia solo dopo il positivo esperimento da parte dell'Istituto della verifica sia dei requisiti necessari in capo ai lavoratori interessati sia degli impegni assunti dal datore di lavoro¹³²⁹.

In tali ipotesi non trovano applicazione né la disposizione sul c.d. *ticket* licenziamento¹³³⁰, giacché è il datore di lavoro a finanziare per intero le prestazioni successive alla cessazione del rapporto, né le norme impositive degli oneri comportamentali in capo ai lavoratori che, seppur privi di occupazione e non ancora pensionati, non rientrano evidentemente tra i disoccupati e gli inoccupati sottoposti alle misure di condizionalità connessa alla partecipazione alle politiche attive del lavoro.

In attuazione del predetto accordo sindacale, il datore di lavoro è obbligato a versare mensilmente all'Inps la provvista per l'erogazione della prestazione e l'Inps, a sua volta, effettua il pagamento «*con le modalità previste per il pagamento delle pensioni*», anche se contestualmente deve provvedere «*all'accredito della relativa contribuzione figurativa*», anch'essa finanziata dall'impresa. Con tale ultima previsione il legislatore sembra ribadire la natura di trattamento previdenziale anticipato del prepensionamento, anche se è opportuno rimarcare come la prestazione mostri pure una matrice para-retributiva, considerato che essa è integralmente a carico del datore di lavoro¹³³¹.

2.2.2. B) con l'APE

Come anticipato, tra le misure volte a garantire una maggiore flessibilità in uscita per i lavoratori anziani deve essere fatta menzione della c.d. APE. Con tale acronimo, utilizzato per indicare l'«anticipo

¹³²⁸ V. art. 4, c. 5, l. n. 92/2012; su cui cfr. M. Cinelli, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, cit., 264-266, che riconduce la «severità» della norma nei confronti del lavoratore al principio di pareggio di bilancio, ma che secondo l'A., «*nella specie, trova una ben difficile giustificazione tanto giuridica – precisamente, di ordine costituzionale (se si considera sia la natura “sociale” della prestazione, sia il fatto che la stessa forma oggetto di un diritto) –, quanto logica, considerata la garanzia fideiussoria (art. 4, c. 6) della quale l'Ente dispone*».

¹³²⁹ V. art. 4, c. 4, l. n. 92/2012.

¹³³⁰ V. art. 4, c. 7-ter, l. n. 92/2012, che esclude l'applicazione dell'art. 2, c. 31, l. n. 92/2012.

¹³³¹ V. G. Ferraro, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, cit., 28.

finanziario a garanzia pensionistica», si fa riferimento ad un istituto introdotto e regolato dalla legge di bilancio per l'anno 2017¹³³², consistente in un prestito (che, in quanto tale, non è tassabile¹³³³) corrisposto a quote mensili per 12 mensilità annue in favore di soggetti in possesso di specifici requisiti previsti dalla legge e fino alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia¹³³⁴. La restituzione del prestito avviene, a partire dalla maturazione del diritto alla pensione medesima, con rate di ammortamento mensili per una durata di 20 anni.

Data la natura di prestito garantito dalla futura prestazione previdenziale¹³³⁵, il rischio di morte anticipata del beneficiario è coperto da una polizza assicurativa obbligatoria, che consente non solo di attenuare gli effetti derivanti dall'elevato rischio di premorienza, ma anche dalla insussistenza di garanzie reali da parte del richiedente. La previsione della polizza obbligatoria è accompagnata da un'agevolazione in favore del percettore del trattamento, consistente in una considerevole detrazione fiscale operante sul premio¹³³⁶.

Una volta raggiunti i requisiti pensionistici, l'Inps trattiene, a partire dalla prima pensione mensile, l'importo della rata per il rimborso del finanziamento (comprensiva di capitale, interessi e premio assicurativo per rischio morte) e lo riversa al finanziatore tempestivamente e comunque non oltre 180 giorni dalla data di scadenza della medesima rata¹³³⁷. Gli effetti di tale trattenuta non si riverberano sul riconoscimento delle prestazioni assistenziali e previdenziali sottoposte alla prova dei mezzi¹³³⁸ e, in caso di premorienza durante l'anticipo o dopo il pensionamento senza che sia avvenuta la completa restituzione del prestito, sarà l'assicurazione a provvedere alla restituzione delle somme erogate: ciò non produrrà quindi alcuna conseguenza sulla pensione di reversibilità in favore dei superstiti che verrà riconosciuta senza alcun recupero economico¹³³⁹. Dopo 20 anni dal pensionamento, la rendita si

¹³³² V. art. 1, cc. 166-177, l. n. 232/2016.

¹³³³ V. art. 1, c. 177, l. n. 232/2016.

¹³³⁴ Ex art. 24, cc. 6 e 7, d.l. n. 201/2011, conv. con mod. in l. n. 214/2011.

¹³³⁵ Cfr. L. Lodi, *Anticipo pensionistico volontario e aziendale*, in *DPL*, 2018, 22, 1383 ss.

¹³³⁶ V. art. 1, c. 177, l. n. 232/2016 secondo cui a fronte degli interessi sul finanziamento e dei premi assicurativi per la copertura del rischio di premorienza corrisposti al soggetto erogatore è riconosciuto, alle condizioni di cui al presente comma, un credito d'imposta annuo nella misura massima del 50% dell'importo pari a un ventesimo degli interessi e dei premi assicurativi complessivamente pattuiti nei relativi contratti; tale credito d'imposta non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi ed è riconosciuto dall'Inps per l'intero importo rapportato a mese a partire dal primo pagamento del trattamento di pensione.

¹³³⁷ V. art. 1, c. 171, ultima parte, l. n. 232/2016.

¹³³⁸ V. art. 1, c. 178, l. n. 232/2016

¹³³⁹ Cfr. E. Massi, *L'anticipo della pensione tra esodati, Ape, Rita e precoci*, 2017, E-book, consultabile in www.generazionevincente.it/?p=16009.

stabilirà sul livello normale, essendo stato ammortizzato l'intero ammontare del prestito.

Il coinvolgimento delle banche e degli enti assicurativi nell'erogazione dell'APE ha indotto il legislatore a prevedere l'istituzione di un Fondo di Garanzia presso il MEF, secondo un meccanismo simile a quello del Fondo di Garanzia per il TFR, la cui funzione è di coprire l'80% del finanziamento concesso, così da inibire gli effetti negativi derivanti, in caso di premorienza dei richiedenti, dal venir meno del soggetto garante¹³⁴⁰. Gli interventi del Fondo sono altresì assistiti dalla garanzia dello Stato, avente le medesime caratteristiche di quella del Fondo, quale garanzia di ultima istanza.

L'APE, invero, non si esaurisce in una fattispecie singola ma è un istituto tripartito, le cui tre varianti si distinguono in ragione dei soggetti beneficiari e, quindi, dei requisiti di accesso richiesti. Le tre varianti applicative comprendono: a) l'APE volontario, riservato a chi eserciti la scelta di anticipo pensionistico senza versare in una condizione di bisogno tipizzata; b) l'APE sociale, destinata ai lavoratori che versino in condizione di bisogno tipizzata; c) l'APE aziendale, rivolta ai lavoratori coinvolti in un piano di ristrutturazione, ovvero a quelli che siglino un accordo *ad hoc* con la propria azienda.

Le tre forme di APE condividono la funzione, sostanzialmente comune, di assicurare un reddito al lavoratore che intenda anticipare il proprio accesso alla pensione mediante una sorta di autofinanziamento agevolato con pagamento posticipato delle relative rate. Si tratta, quindi, di una forma di facilitazione dell'accesso al trattamento pensionistico per coloro che non abbiano ancora maturato i relativi requisiti e che, al contempo, privilegia la transizione di chi versi in una peculiare condizione di bisogno.

In origine, la misura era stata introdotta a decorrere dal 1° maggio 2017 e fino al 31 dicembre 2018¹³⁴¹, ma la fase sperimentale di applicazione dell'anticipo pensionistico è stata poi posticipata per l'APE volontario e sociale al 31 dicembre 2019¹³⁴², principalmente per sopperire al ritardo con cui l'intera operazione è stata avviata¹³⁴³.

¹³⁴⁰ V. art. 1, c. 173, l. n. 232/2016, secondo cui altresì «*la garanzia del Fondo è a prima richiesta, esplicita, incondizionata, irrevocabile e onerosa*».

¹³⁴¹ V. art. 1, c. 166, l. n. 232/2016.

¹³⁴² V. art. 1, c. 162, lett. a), l. n. 205/2017; nonché Msg. Inps, n. 4947 del 12 dicembre 2017.

¹³⁴³ Cfr. M. R. Gheido, A. Casotti, *Slitta il termine del periodo sperimentale dell'A.PE ma si ampliano i beneficiari*, in *DPL*, 2018, 4, 46 ss., che ricordano come, di fatto, i primi pagamenti relativi alle domande di APE sociale sono stati avviati solo dal 22 dicembre 2017.

2.2.2.1. APE volontario

Per quanto attiene alla specifica disciplina, e soprattutto ai criteri di accesso alle prestazioni, le tre tipologie di APE presentano aspetti differenziati.

In particolare, possono accedere all'APE volontario, o altrimenti detta «onerosa», i soggetti che siano iscritti all'AGO o alla Gestione separata Inps, che, al momento della richiesta, abbiano un'età anagrafica minima di 63 anni¹³⁴⁴ e che maturino il diritto a una pensione di vecchiaia entro 3 anni e 7 mesi¹³⁴⁵, purché siano in possesso del requisito contributivo minimo di 20 anni e la loro pensione, al netto della rata di ammortamento corrispondente all'APE richiesta, sia pari o superiore, al momento dell'accesso alla prestazione, a 1,4 volte il trattamento minimo previsto nell'AGO. Non possono, invece, ottenere l'APE coloro che siano già titolari di un trattamento pensionistico diretto¹³⁴⁶.

Quanto alla procedura di attivazione dell'APE volontario, il soggetto interessato dovrà preliminarmente richiedere all'Inps la certificazione della futura pensione, potendo così anche ottenere informazioni circa la durata e l'ammontare dell'anticipo pensionistico, nonché sugli istituti di credito e enti assicuratori aderenti all'iniziativa (c. 168). In seguito, dovrà rivolgere un'apposita istanza in via telematica, da presentare in uno con quella di pensione di vecchiaia da liquidare al raggiungimento dei requisiti normativi, attraverso il sito dell'Istituto di previdenza. Nella domanda il lavoratore dovrà indicare sia il finanziatore al quale richiedere l'APE che l'impresa assicurativa alla quale richiedere la copertura del rischio di premorienza¹³⁴⁷.

¹³⁴⁴ V. art. 3, c. 2, d.P.C.M. n. 150 del 4 settembre 2017, che chiarisce come il requisito anagrafico che consente la maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia entro 3 anni e 7 mesi dalla data di domanda di APE tiene conto dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso al sistema pensionistico, ai sensi della normativa vigente e, in particolare, di quanto disposto dall'art. 24, c. 9, d.l. n. 201/2011, conv. con mod. in l. n. 214/2011.

¹³⁴⁵ L'individuazione del limite di 3 anni e 7 mesi deriva dalla circostanza che nel 2018 l'età minima per accedere al trattamento di vecchiaia è stabilita in 66 anni e 7 mesi per tutti i lavoratori; tuttavia se, come preconizzato dalla l. n. 214/2011, dal 2019 aumenterà il requisito anagrafico per i pensionamenti e l'età per la pensione di vecchiaia sarà adeguata al miglioramento delle aspettative di vita giungendo a 67 anni sia per gli uomini che per le donne, si potrebbe verificare un aumento del costo dell'APE a carico dell'interessato che ne stia già fruendo; va però ricordato che la legge di bilancio 2018 (art. 1, cc. 147-148, l. n. 205/2017) esonera dall'aumento una serie di lavoratori che, per la faticosità o onerosità delle mansioni, potranno fruire dell'anticipazione pensionistica.

¹³⁴⁶ V. art. 1, c. 167, l. n. 232/2016; nonché art. 2, d.P.C.M. n. 150 del 4 settembre 2017, che disciplina le modalità di accesso all'APE volontaria, nonché i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del fondo di garanzia e della garanzia di ultima istanza dello Stato.

¹³⁴⁷ V. art. 1, c. 169, l. n. 232/2016, che stabilisce anche che i finanziatori e le imprese assicurative sono scelti tra quelli che aderiscono agli accordi-quadro da

Il trattamento fiscale della prestazione in questione è molto vantaggioso, non concorrendo la stessa a formare il reddito IRPEF, con l'effetto di consentire l'erogazione in favore del richiedente di una somma netta più elevata di quella da reddito pensionistico.

Per quanto concerne gli importi ottenibili a titolo di APE, il minimo della quota ottenibile è pari a € 150 mensili¹³⁴⁸. L'Inps determina l'importo mensile del trattamento pensionistico al lordo dell'IRPEF calcolato sulla base dei coefficienti di trasformazione vigenti alla data della domanda di APE e relativi all'età posseduta alla stessa data per i soggetti con anzianità contributiva dal 1° gennaio 1996 e relativi all'età di pensionamento di vecchiaia per i soggetti con anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e su questa cifra verrà calcolato l'importo massimo della quota mensile di APE ottenibile, che in ogni caso, non può superare rispettivamente: a) il 75% dell'importo mensile del trattamento pensionistico, se la durata dell'erogazione dell'APE è superiore a 36 mesi; b) l'80% dell'importo mensile del trattamento pensionistico, se la durata di erogazione dell'APE è compresa tra 24 e 36 mesi; c) l'85% dell'importo mensile del trattamento pensionistico, se la durata di erogazione dell'APE è compresa tra 12 e 24 mesi; d) il 90% dell'importo mensile del trattamento pensionistico, se la durata di erogazione dell'APE è inferiore a 12 mesi.

Fermi restando tali limiti, il suddetto ammontare massimo deve essere tale da determinare, al momento della domanda, una rata di ammortamento mensile che, sommata ad eventuali rate per prestiti con periodo di ammortamento residuo superiore alla durata di erogazione dell'APE, non risulti superiore al 30% dell'importo mensile del trattamento pensionistico, al netto della tassazione e di eventuali rate per debiti erariali, assegni divorzili, di mantenimento dei figli e di assegni stabiliti in sede di separazione tra i coniugi.

Da tali disposizioni emerge l'evidente preoccupazione del legislatore di evitare che il prestito connesso all'APE risulti eccessivamente oneroso, soprattutto ove il beneficiario sia già gravato da altre spese fisse ricorrenti¹³⁴⁹.

L'APE volontario, che trova il proprio finanziamento esclusivamente in un impiego di risorse private non prevedendosi alcun sostegno pubblico, ha posto una serie di dubbi tra i primi commentatori, legati

stipulare, a seguito dell'entrata in vigore del d. P. C. M. di cui al c. 175, tra il MEF e il Ministro del lavoro e, rispettivamente, l'ABI e l'ANIA; nel momento in cui si scrive tali accordi non sono ancora stati siglati, ma l'Inps con comunicato stampa del 12 aprile 2018 ha dichiarato che a seguito dell'adesione agli accordi quadro relativi all'APE volontaria da parte di Banca Intesa San Paolo e delle Imprese assicurative Unipol e Allianz, è disponibile sul sito dell'Inps il servizio online per la presentazione della domanda di APE.

¹³⁴⁸ V. art. 6, c.1, d.P.C.M. n. 150 del 4 settembre 2017.

¹³⁴⁹ Cfr. in tal senso E. Ratti, *Anticipo pensionistico e passaggio generazionale*, in *DPL*, 2018, 2, 83 ss.

principalmente al coinvolgimento di banche e assicurazioni nell'attuazione della misura¹³⁵⁰.

Le critiche si sono attestate sull'apparente vantaggio attribuito a tali soggetti che, inseriti nel meccanismo di concessione dell'APE con il ruolo di soggetti erogatori, possono beneficiare dei costi di intermediazione ad essa connessi. Sul punto giova, però, osservare il loro intervento risulta sostanzialmente imprescindibile per consentire l'attuazione della misura senza aggravare la finanza pubblica di ulteriori costi che sarebbero altrimenti risultati difficilmente sostenibili, con intuibili effetti sul debito pubblico. Del pari, l'efficace tutela delle ragioni creditorie degli Istituti finanziari, lungi dal porsi come un indiscriminato *favor* per questi, sembra piuttosto l'unica via percorribile per garantire la concreta realizzazione dell'APE stesso che, senza una appropriato sostegno in tal senso, ben difficilmente avrebbe potuto decollare¹³⁵¹.

Più fondate, ad avviso di chi scrive, sono invece le critiche che muovono a partire dalla fissazione di una soglia dell'importo pensionistico cui il beneficiario avrà diritto, pari a 1,4 volte il trattamento minimo previsto nell'AGO, al netto della rata di ammortamento corrispondente all'APE, che condizionano l'accesso alla stessa. Tale previsione, la cui *ratio* garantistica del prestito richiesto è pur evidente, definisce infatti per imporre una selezione dei possibili beneficiari che mal si concilia con le finalità di equità sociale, poiché essa accorda una tutela maggiore ai quei lavoratori più abbienti i quali soltanto potranno fruire dell'opportunità di scelta circa l'uscita anticipata dal mercato del lavoro¹³⁵².

2.2.2.2. APE sociale

Diversamente dall'APE volontario, l'APE c.d. sociale¹³⁵³ è un trattamento di natura assistenziale consistente anch'esso in una forma di anticipazione dell'importo pensionabile, che però non prevede un prestito finanziario, né, di conseguenza, il coinvolgimento di un istituto di credito e di un ente assicuratore, in quanto l'erogazione della prestazione è effettuata direttamente dall'Inps in favore di soggetti c.d. "deboli".

Si tratta di un trasferimento monetario pari alla somma che l'Inps ha certificato all'atto della richiesta di APE e di determinazione della futura pensione e cioè pari all'importo della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione, corrisposto per 12 mensilità annue ed entro il tetto mensile di € 1.500 lordi non soggetti a

¹³⁵⁰ M. Jessoula, *La riforma delle pensioni Poletti-Renzi: un passo verso la soluzione del «trilemma» delle pensioni?*, in *PS*, 2017, 1, 169 ss.

¹³⁵¹ In tal senso cfr. anche L. Lodi, *Anticipo pensionistico volontario e aziendale*, cit., 1383 ss.

¹³⁵² Cfr. ancora M. Jessoula, *La riforma delle pensioni Poletti-Renzi: un passo verso la soluzione del «trilemma» delle pensioni?*, cit., 172.

¹³⁵³ **V. art. 1, cc. 179 ss., l. n. 232/2016.**

rivalutazione¹³⁵⁴; ove l'importo della pensione dovesse superare il tetto suddetto, è ammesso l'intervento complementare dell'APE volontario, in tal modo consentendo al richiedente di mantenere un livello reddituale omogeneo rispetto a quello di partenza.

Per l'ottenimento della prestazione l'*iter* procedurale non differisce di molto da quello già visto per l'APE volontario, ma la documentazione che attesta le condizioni di accesso al beneficio deve essere indirizzata in uno con l'apposita domanda (e con gli allegati previsti dalla norma¹³⁵⁵) alla sede territoriale Inps di competenza¹³⁵⁶.

La decorrenza dell'APE sociale coincide con il primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda di accesso, alla maturazione di tutti i requisiti e delle condizioni previste e all'esito del positivo riconoscimento delle condizioni di accesso al beneficio e perdura sino al conseguimento dell'età anagrafica prevista per l'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia (ovvero fino al conseguimento di un trattamento pensionistico diretto anticipato o conseguito anticipatamente rispetto all'età prevista per la vecchiaia).

L'APE sociale non richiede quindi alcun esborso da parte del lavoratore e, per tale ragione, la l. n. 205/2017 ha istituito un apposito fondo, il Fondo APE Sociale, provvedendo al suo finanziamento per gli anni a venire¹³⁵⁷.

In considerazione della peculiare funzione dell'istituto, i requisiti soggettivi per accedere all'APE sociale sono diversi da quelli previsti per quello volontario. A seguito delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018, possono, accedere a tale misura i soggetti iscritti all'AGO o alla Gestione separata Inps che abbiano almeno 63 anni (al pari dell'APE volontario) e che rientrino in una delle seguenti categorie: a) lavoratori dipendenti che si trovano in stato di disoccupazione¹³⁵⁸; b) lavoratori

¹³⁵⁴ V. art. 3, d.P.C.M. n. 88 del 23 maggio 2017.

¹³⁵⁵ V. msg. Inps n. 2884 dell'11 luglio 2017, con cui l'Istituto ha chiarito che è consentito integrare le domande già inviate con la documentazione richiesta obbligatoriamente dai d.P.C.M. in un momento successivo alla presentazione delle stesse e che detta integrazione dovrà riguardare esclusivamente i documenti allegati e non i dati forniti al momento dell'invio della domanda; sarà altresì necessario che la documentazione allegata presenti dati conformi e coerenti con quelli già inseriti nei campi di domanda al momento dell'invio.

¹³⁵⁶ V. artt. 4 e 7, d.P.C.M. n. 88 del 23 maggio 2017, secondo cui il soggetto aspirante all'erogazione dell'APE sociale presenta domanda alla sede Inps di residenza e, questa, effettua anche il monitoraggio delle domande di APE sociale ai sensi del successivo art. 11.

¹³⁵⁷ V. art. 1, c. 167, che previsto una dotazione del Fondo di € 12,2 milioni per l'anno 2019, € 7,5 milioni per l'anno 2020, € 10,5 milioni per l'anno 2021, € 3,6 milioni per l'anno 2022, € 5,3 milioni per l'anno 2023 e € 2,4 milioni annui a decorrere dall'anno 2024.

¹³⁵⁸ V. art. 1, c. 179, lett. a), l. n. 232/2016 come integrato dall'art. 1, c. 162 l. n. 205/2017 secondo cui la disoccupazione deve conseguire alla cessazione del rapporto per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'art. 7, l.

dipendenti o autonomi che assistono, al momento della richiesta e da almeno 6 mesi, il coniuge, la persona in unione civile o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità (*ex art. 3, c. 3, l. n. 104/1992*)¹³⁵⁹; c) lavoratori dipendenti o autonomi con invalidità civile superiore o uguale al 74%; d) lavoratori dipendenti che all'interno delle specifiche attività gravose elencate dalla legge¹³⁶⁰ svolgono in modo continuativo da almeno 6 anni negli ultimi 7 professioni per cui è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento¹³⁶¹. Solo in quest'ultima ipotesi i lavoratori devono essere in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 36 anni, essendo, invece, per le altre categorie di potenziali percettori richiesto un requisito contributivo di 30 anni.

La legge di bilancio 2018 ha poi migliorato le condizioni di all'accesso all'APE sociale con l'adozione di due misure specifiche: l'una prevista in favore delle lavoratrici, cui è riconosciuta la riduzione dei requisiti contributivi di 1 anno per ogni figlio nel limite massimo di 2 anni e che comporta quindi la possibilità per le stesse di accedere all'APE, alla

n. 604/1966, nonché alla scadenza di un contratto a termine a condizione che nei 3 anni precedenti la cessazione del rapporto, il lavoratore richiedente abbia avuto periodi di lavoro dipendente per almeno 18 mesi e abbia concluso da almeno 3 mesi di godere dell'intera prestazione per la disoccupazione spettante; *ex art. 2, c. 1, lett. a), d.P.C.M. n. 88 del 23 maggio 2017*, lo stato di disoccupazione deve essere accertato ai sensi dell'art. 19, c. 1, d.lgs. n. 150/2015. V. anche msg. Inps n. 1587 dell'11 aprile 2018 con cui è stato sostituito quanto affermato dalla circ. Inps n. 34/2018, § 2.8 e che prevede che *«per poter conseguire l'APE sociale, il soggetto deve aver terminato di godere integralmente della prestazione di disoccupazione da almeno tre mesi, nell'arco dei quali deve aver mantenuto lo status di disoccupato in base alle regole previste dalla normativa vigente»*.

¹³⁵⁹ V. art. 1, c. 179, lett. b), l. n. 232/2016.

¹³⁶⁰ V. art. 1, c. 179, lett. d), l. n. 232/2016, che indica: operai dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici; conduttori di gru o di macchinari mobili per la perforazione nelle costruzioni; conciatori di pelli e di pellicce; conduttori di convogli ferroviari e personale viaggiante; conduttori di mezzi pesanti e camion; personale delle professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche ospedaliere con lavoro organizzato in turni; addetti all'assistenza di persone in condizioni di non autosufficienza; insegnanti della scuola dell'infanzia ed educatori degli asili nido; facchini, addetti allo spostamento merci e assimilati; personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia; operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti; operai siderurgici di prima e seconda fusione e lavoratori del vetro addetti a lavori ad alte temperature; operai dell'agricoltura, della zootecnia e pesca; pescatori della pesca costiera, in acque interne, in alto mare dipendenti o soci di cooperative; marittimi imbarcati a bordo e personale viaggiante dei trasporti marini ed acque interne; con d.m. del 5 febbraio 2018, il Ministero del lavoro, in attuazione dell'art. 1, c. 153, l. n. 205/2017, ha ulteriormente specificato le professioni riportate nella l. n. 205/2017.

¹³⁶¹ V. art. 1, c. 179, lett. d), l. n. 232/2016, come modificato dall'art. 1, c. 162, l. n. 205/2017 che ha sostituito il requisito di continuità previgente di almeno 7 anni di attività gravosa negli ultimi 10.

maturazione del requisito di età (almeno 63 anni), con 34 anni di anzianità contributiva in presenza di almeno 2 figli¹³⁶²; l'altra per chi assista, al momento della richiesta e da almeno 6 mesi, il coniuge o l'unito civilmente o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità, o un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i 70 anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti¹³⁶³.

Infine, va ricordato che a seguito del primo monitoraggio delle domande di APE sociale ricevute, l'Inps ha potuto constatare che il 70% circa delle stesse era stato respinto per mancanza dei presupposti, di talché, in accordo con il Ministero del lavoro, l'Istituto ha condiviso l'opportunità di fornire un'interpretazione meno rigida di due particolari situazioni: la prima coincidente con la definizione di permanenza dello stato di disoccupazione, che si considera sussistente anche se nel periodo successivo alla conclusione della prestazione di disoccupazione vi siano prestazioni di lavoro occasionali o periodi di contribuzione correlati a rapporti di lavoro subordinato che singolarmente considerati non superino i 6 mesi¹³⁶⁴; tale delucidazione, del resto, si pone in linea con la previsione di legge che consente il cumulo tra erogazione dell'APE sociale e percezione di redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nel limite di € 8.000 annui e di redditi derivanti da attività di lavoro autonomo nel limite di € 4.800 annui¹³⁶⁵. La seconda, attinente al lavoro prestato all'estero, consente il perfezionamento del requisito contributivo minimo per l'accesso all'APE sociale mediante totalizzazione dei periodi assicurativi italiani con quelli esteri, maturati in Paesi Ue, Svizzera, See o extracomunitari convenzionati con l'Italia¹³⁶⁶.

La misura in parola, nonostante sia stata giudicata (al pari della RITA) da autorevole dottrina come «*il frutto, alquanto modesto, di una valutazione della impossibilità, allo stato, di adottare soluzioni più ampie di correzione della manovra 2011*» risultando altresì «*dichiaratamente condizionate dai vincoli della finanza pubblica*»¹³⁶⁷, è al contempo stata valutata con favore proprio per la sua capacità di incarnare, comunque, un segnale interruttivo del *trend* sottrattivo caratteristico delle norme pensionistiche degli ultimi anni. Essa rappresenta, infatti, un indice della tendenza ad introdurre elementi solidaristici nel sistema pur a fronte di un'espansione della spesa pubblica, in netta controtendenza con il passato.

Grazie a tale previsione (ri)trovano ingresso nel sistema di sicurezza sociale la garanzia del bisogno prodotto dalla vecchiaia e quelle condizioni

¹³⁶² V. art. 1, c. 162, lett. e), l. n. 205/2017.

¹³⁶³ V. art. 1, c. 162, lett. f), l. n. 205/2017.

¹³⁶⁴ V. msg. Inps n. 4195 del 25 ottobre 2017.

¹³⁶⁵ V. art. 1, c. 183, l. n. 232/2016.

¹³⁶⁶ V. msg. Inps n. 4170 del 24 ottobre 2017.

¹³⁶⁷ Così P. Sandulli, *La Corte costituzionale orienta il legislatore delle pensioni. A proposito delle sentenze nn. 173 e 174/2016*, in *RDSS*, 2016, 4, 695.

sociali e di salute che creano situazioni di svantaggio sociale e che si pongono quindi quali elementi giustificativi di un trattamento differenziato, in quanto situazioni meritevoli di una particolare attenzione da parte del legislatore¹³⁶⁸.

Con riferimento a tale beneficio, la critica si attesta sulla limitatezza delle risorse messe in campo, giacché la legge chiaramente stabilisce che essa potrà essere concessa «*nel rispetto dei limiti di spesa annuali*»¹³⁶⁹ predeterminati. Ne deriva che la possibilità di riconoscere anticipi e flessibilità, pur legata alla finalità di garantire maggiore equità nell'accesso alle pensioni, risulta legata ad un numero programmato e, di conseguenza, pur sempre sottoposta alla “spada di Damocle” delle risorse disponibili.

2.2.2.3. APE aziendale

L'ultima variante è costituita dalla c.d. APE contrattuale o aziendale¹³⁷⁰, che consiste in un istituto mediante il quale i datori di lavoro del potenziale beneficiario, operanti nel settore privato, gli enti bilaterali o i fondi di solidarietà, previo accordo individuale con il richiedente, possono incrementare il montante contributivo individuale maturato da quest'ultimo, versando all'Inps in un'unica soluzione, alla scadenza prevista per il pagamento dei contributi del mese di erogazione della prima mensilità dell'APE, un contributo non inferiore, per ciascun anno o frazione di anno di anticipo rispetto alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, all'importo determinato ai sensi dell'art. 7 d.l. n. 184/1997, e cioè il 32,87% della retribuzione imponibile su base annua.

L'importo della partecipazione aziendale, salvo il minimo di legge, costituisce oggetto dell'accordo tra le parti e il mancato o ritardato pagamento dell'ammontare complessivo determina l'applicazione delle sanzioni correlate alla omissione contributiva (5,55% in ragione annua).

Mediante l'APE aziendale il dipendente può compensare, grazie all'aumento della futura pensione di vecchiaia dovuto al versamento contributivo maggiorato, il costo della trattenuta mensile per l'APE stessa.

La *ratio* di questa misura deve essere ricondotta alla gestione di eventuali esuberi di personale, anche all'interno di procedure collettive di riduzione del medesimo, e, quindi, in sostanza ad una forma di pensionamento anticipato, in cui però non vi è alcun intervento pubblico¹³⁷¹.

¹³⁶⁸ Così U. Ascoli, *Welfare Italia. Presentazione*, in *PS*, 2017, 1, 165 ss.

¹³⁶⁹ V. art. 1, cc. 185 e 186, l. n. 232/2016.

¹³⁷⁰ V. art. 1, c. 172, l. n. 232/2016.

¹³⁷¹ Cfr. questa misura con il prepensionamento di cui all'art. 4, cc. da 1 a 7-ter, l. n. 92/2012 (modificato dalla l. n. 205/2017) che riguarda, però, soltanto le imprese con più di 15 dipendenti e i lavoratori ai quali manchino non più di 7 anni al pensionamento, e si fonda su un previo accordo sindacale che deve determinare l'accollo della pensione sostanzialmente in capo al datore di lavoro,

Rispetto ad altri analoghi strumenti (quali il prepensionamento ex art. 4, cc. da 1 a 7-ter, l. n. 92/2012, il part-time agevolato ex art. 41, d.lgs. n. 148/2015 e ss.mm.), l'APE aziendale presenta dei caratteri peculiari. Essa, infatti, nasce da un accordo individuale che può essere concluso a prescindere dalla ricorrenza di limiti dimensionali dell'impresa cui il lavoratore appartiene senza dover rispettare alcuna precisa scadenza temporale per il via al suo inizio (fatti salvi i limiti generali che, data la natura sperimentale della norma, coincidono attualmente con il 31 dicembre 2018).

L'APE aziendale non implica, poi, costi fissi a carico del datore di lavoro, a differenza ad esempio di quanto stabilito dall'art. 4, l. n. 92/2012, che imputa al medesimo gli oneri del trattamento pensionistico fino alla maturazione della pensione di vecchiaia od anticipata, nonché della contribuzione figurativa calcolata sulla media dell'ultimo quadriennio di retribuzione e della fideiussione bancaria. Il costo dell'APE aziendale è, in sostanza, modulabile, a seconda di quanto previsto dall'accordo individuale¹³⁷².

Detta misura, inoltre, non necessita di alcun accordo sindacale, pur potendo essere inserita nelle intese intercorrenti nell'ambito di una procedura collettiva di riduzione di personale, a maggior ragione a seguito dell'abolizione dell'indennità di mobilità (1° gennaio 2017), in ciò differenziandosi ad esempio dai CdS. espansivi, sottoposti ai vincoli dettati dagli accordi con le parti sociali. Infine, l'APE aziendale si presenta anche più favorevole rispetto al CdS. espansivo anche perché il datore di lavoro non è tenuto a mantenere in servizio il dipendente prossimo alla pensione¹³⁷³.

2.2.3. C) con la RITA

La l. n. 232/2016, oltre ad aver istituito l'APE volontaria, ha anche previsto una misura affine e complementare, la «rendita integrativa temporanea anticipata», c.d. RITA¹³⁷⁴, che persegue le medesime finalità dell'APE, pur se con un diverso finanziamento.

Entrambe, infatti, si pongono l'obiettivo di agire in modo sinergico rispetto alle misure di sostegno al reddito vigenti garantendo un reddito ponte fino alla decorrenza della pensione di vecchiaia¹³⁷⁵.

La stretta affinità tra i due istituti è, parzialmente, venuta meno a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, cc.

seppur la stessa viene materialmente erogata dall'Inps che, a sua volta, fruisce di una garanzia datoriale prestata attraverso fideiussione bancaria.

¹³⁷² E. Massi, *L'anticipo della pensione tra esodati, Ape, Rita e precoci*, cit.

¹³⁷³ *Ibidem*.

¹³⁷⁴ V. art. 1, cc. 188-193, l. n. 232/2016.

¹³⁷⁵ Come evidenziato da Fondazione Studi Consulenti del lavoro, *A.P.E. e R.I.T.A. I primi chiarimenti di Fondazione Studi – Le F.A.Q.*, 20 aprile 2017.

168 e 169, l. n. 205/2017) che ha ridefinito i requisiti di accesso e la disciplina della RITA.

In primis il legislatore ha abrogato il termine finale di applicazione dell'istituto che è stato altresì collocato all'art. 11, cc. 4 e ss., d.lgs. n. 252/2005, con ciò ponendo fine alla sua provvisorietà, che, dunque, esce dall'alveo delle misure previdenziali sperimentali e si inserisce nella disciplina generale delle forme pensionistiche complementari¹³⁷⁶.

In secundis, alla legge di bilancio per il 2018 si deve anche una differenziazione dei presupposti di accesso alla RITA rispetto all'APE volontario¹³⁷⁷.

Mediante la RITA, infatti, il lavoratore che sia iscritto a fondi di previdenza integrativa può godere di un'erogazione anticipata e frazionata del capitale accumulato sotto forma di un assegno a cadenza periodica, sia integralmente che per una quota di quanto versato. L'iscritto, in possesso dei requisiti richiesti dalla legge, decide l'ammontare del montante contributivo da destinare a RITA e, a seconda delle scelte manifestate, il Fondo di previdenza complementare provvede materialmente a smobilizzare una parte o l'intera posizione contributiva, il cui versamento avviene poi entro un arco di tempo compreso tra il momento dell'accettazione della richiesta e il conseguimento dell'età anagrafica prevista per la pensione di vecchiaia. In altri termini, spetta direttamente al soggetto iscritto al Fondo pensionistico, sulla base delle proprie necessità ed esigenze, stabilire discrezionalmente l'importo da conseguire, con l'ovvia conseguenza che, in caso di richiesta parziale di RITA opereranno le norme ordinarie rispetto alla posizione residua.

Nel periodo indicato, il Fondo provvede direttamente alla erogazione della rendita integrativa secondo un frazionamento periodico che può essere scelto sulla base di una rosa di opzioni proposte direttamente dai Fondi stessi in relazione alle diverse esigenze dell'iscritto, ma che non può superare al periodicità massima trimestrale.

In ogni caso, il montante su cui il richiedente intende beneficiare della RITA deve essere riversato nel comparto della forma pensionistica complementare più prudente. Il richiedente è però libero di richiedere, durante il periodo di erogazione della rendita, un cambio (c.d. *switch*) del comparto di investimento del residuo montante a ciò destinato, a patto che tra uno *switch* e il successivo decorrano almeno 12 mesi.

I requisiti previsti ai fini dell'accesso alla misura variano a seconda che l'aderente al Fondo pensionistico maturi l'età anagrafica per la pensione di

¹³⁷⁶ In merito è poi stata adottata la circ. COVIP n. 888 dell'8 febbraio 2018, che ha provveduto a fornire indicazioni ai soggetti operanti nell'ambito della previdenza complementare sull'attuazione dell'art. 1, cc. 168 e 169, l. n. 205/2017 e, con ciò, delle modifiche apportate al d.lgs. n. 252/2005; in dottrina v. l'approfondimento M. Lambrou, *Rendita integrativa temporanea anticipata*, in *DPL*, 2018, 30, 1888.

¹³⁷⁷ Prima della novella, il possesso dei requisiti per l'ottenimento dell'APE costituiva, infatti, condizione necessaria per l'erogazione della RITA.

vecchiaia nel regime obbligatorio di appartenenza entro i 5 anni successivi ovvero entro i 10 e, di conseguenza, possa accedere all'erogazione frazionata in un periodo di anticipo massimo di 5 ovvero 10 anni. Nel primo caso, il soggetto dovrà essere cessato dal rapporto di lavoro e aver già maturato alla data di presentazione della domanda di accesso alla RITA almeno 20 anni di contribuzione¹³⁷⁸. Nella seconda ipotesi è, invece, richiesto che il beneficiario risulti inoccupato per un periodo di tempo superiore a 24 mesi dalla cessazione di un rapporto di lavoro¹³⁷⁹.

Giova, altresì, rilevare come, sia con riferimento alla prima ipotesi che alla seconda, ai fini dell'accesso alla RITA, il soggetto debba avere maturato almeno 5 anni di partecipazione al sistema previdenziale complementare¹³⁸⁰.

L'attivazione dell'istituto è incentivata per il tramite di un regime fiscale agevolato, che si basa su due differenti logiche: con riferimento alla formazione dell'imponibile fiscale e con riguardo all'aliquota applicata.

Sul primo versante, la quota imponibile della RITA è determinata secondo le disposizioni vigenti nei periodi di maturazione della prestazione pensionistica complementare e quindi secondo il principio del *pro rata temporis*¹³⁸¹. Il meccanismo di imputazione delle somme erogate a titolo di RITA aggancia poi la stessa agli importi maturati da maggior tempo (fino al 31 dicembre 2000) e, per la parte eccedente, prima a quelli maturati dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2006 e successivamente a quelli maturati dal 1° gennaio 2007¹³⁸².

Sul secondo aspetto, si prevede l'assoggettamento della ritenuta a titolo d'imposta, senza applicare ulteriori addizioni regionali ovvero comunali, con aliquota del 15% ridotta di una quota pari allo 0,30% per ogni anno eccedente il quindicesimo di partecipazione a forme pensionistiche complementari con un limite massimo di riduzione del 6%. Si registra, quindi, un notevole alleggerimento per i soggetti i quali abbiano effettuato l'iscrizione alla previdenza complementare da lungo corso, posto che, per gli stessi, gli anni di iscrizione superiori al quindicesimo saranno in ogni caso computati fino ad un massimo di 15.

Ad ogni modo, sussiste la possibilità per l'aderente di optare, in alternativa al metodo della ritenuta, per l'applicazione integrale della tassazione ordinaria, con l'inserimento degli importi nella dichiarazione

¹³⁷⁸ V. art. 11, c. 4, d.lgs. n. 252/2005, come modificato dall'art. 1, c. 168, l. n. 205/2017.

¹³⁷⁹ V. art. 11, c. 4-bis, d.lgs. n. 252/2005, come modificato dall'art. 1, c. 168, l. n. 205/2017.

¹³⁸⁰ V. circ. COVIP n. 888 dell'8 febbraio 2018.

¹³⁸¹ V. art. 11, c. 4-ter, d.lgs. n. 252/2005, come modificato dall'art. 1, c. 168, l. n. 205/2017; nonché sul punto cfr. Fondazione Studi Consulenti del lavoro in collaborazione con Mefop, *Circolare sulla rendita integrativa temporanea anticipata (RITA)*, n. 7/2018, 3-4.

¹³⁸² V. art. 11, c. 4-quater, d.lgs. n. 252/2005, come modificato dall'art. 1, c. 168, l. n. 205/2017.

dei redditi, beneficiando della possibilità di dedurre taluni oneri ai sensi dell'art. 10, d.P.R. n. 917/1986 (TUIR).

La RITA è applicabile anche ai dipendenti pubblici, a condizione ovviamente che abbiano aderito alle forme pensionistiche complementari.

Con l'introduzione di questa misura si assiste ad un mutamento della *ratio* tradizionalmente sottesa agli strumenti di previdenza complementare; ad essi viene, infatti, conferita una funzione analoga a quella degli ammortizzatori sociali di sostegno al reddito dei soggetti cessati dal rapporto di lavoro, anche se nelle intenzioni del legislatore vi era principalmente l'obiettivo di favorire la domanda di iscrizione ai fondi mediante un meccanismo atto ad accrescere la flessibilità in uscita agevolando la scelta dei lavoratori di accedere anticipatamente alla pensione a pochi anni dalla maturazione del diritto.

A tal proposito, va comunque evidenziato che i dati sul numero degli aderenti ai fondi sono in costante crescita, come dimostra la circostanza che al termine del 2017, la COVIP, nella propria relazione annuale, abbia registrato un incremento del 6,1% delle posizioni rispetto all'anno precedente. Occorrerà attendere l'entità dell'eventuale aumento nel corso dell'anno 2018 per poter constatare se la revisione della disciplina della RITA operata dalla l. n. 205/2017, e soprattutto i nuovi requisiti di accesso alla stessa, potranno fungere da incentivo ulteriore.

2.2.4. D) con il cumulo (la totalizzazione e la ricongiunzione)

Lo svolgimento di differenti attività nel corso della vita lavorativa, collegabile all'oramai frequente fenomeno della frammentazione delle carriere in ragione dell'espletamento di diverse attività ma anche dell'alternanza tra periodi di lavoro e disoccupazione, produce delle significative ricadute in termini di dis/continuità della "storia" contributiva dei prestatori. Dalla frammentazione contributiva derivano, infatti, non solo una maggiore difficoltà nell'accumulo del montante contributivo e quindi nell'accesso alla pensione, ma altresì nella determinazione del trattamento pensionistico a causa della esiguità e delle differenze quantitative dei contributi versati.

Inoltre, la costituzione di diverse posizioni contributive, facenti capo ad un solo soggetto, presso ciascuno dei fondi pensione ai quali il datore di lavoro o il lavoratore autonomo è stato obbligato a versare le proprie provviste previdenziali in ragione dei diversi rapporti di lavoro instaurati nel tempo può comportare non solo il sorgere di diritti a trattamenti di quiescenza o quote di essi secondo le regole proprie di ciascuna gestione, ma addirittura, in alcuni casi, l'inutilizzabilità ai fini pensionistici della contribuzione versata presso una o alcune di esse per il mancato raggiungimento dei requisiti minimi richiesti.

Al fine di porre rimedio ai suddetti effetti previdenziali pregiudizievoli il lavoratore dispone di strumenti appositi quali, in particolare, il cumulo gratuito, la totalizzazione e la ricongiunzione¹³⁸³.

Il cumulo gratuito, regolato dalla l. n. 228/2012¹³⁸⁴ e poi rivitalizzato dalla l. n. 232/2016¹³⁸⁵ a seguito dell'attenzione su di esso espressa dal Governo e dalle parti sociali nell'accordo del 28 settembre 2016, consente la riunione di tutti i contributi versati senza costi a carico del lavoratore richiedente, che può così cumulare i periodi assicurativi non coincidenti accreditati in suo favore presso le diverse gestioni per il riconoscimento di un unico trattamento pensionistico liquidato secondo le regole di calcolo

¹³⁸³ Su cui v. D. Mesiti, *Diritto previdenziale*, Milano, 2018, 205 ss.; M. Persiani, M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, cit., 190 ss.; F. Venanzi, *Le novità in materia di cumulo dopo la legge di stabilità 2017*, in *RDSS*, 2017, 2, 373 ss.; S. Catini, *L'ultima frontiera del diritto della previdenza sociale: dal pluralismo dei regimi all'accorpamento delle posizioni contributive*, in *RDSS*, 2017, 2, 333 ss.; C. Ciriello, *L'istituto della totalizzazione dei contributi assicurativi alla luce della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale nella disciplina comunitaria*, in *IP*, 2012, 26 ss.; A. Sarti, *Analisi degli effetti provocati dalle modifiche introdotte dall'art. 12, l. n. 122/2010 in materia di ricongiunzioni onerose – Proposte di intervento*, in *RGL*, 2012, 801; M. La Terza, *Pluralità delle gestioni pensionistiche e ricomposizione della posizione assicurativa*, in *MGL*, 2012, 668; A. Battisti, *Totalizzazione e ricongiunzione dei periodi assicurativi: attualità e prospettive*, in *MGL*, 2011, 739 ss.; P. Bozzao, *La totalizzazione dei periodi assicurativi*, in *RPPP*, 2001, 1, 53.

¹³⁸⁴ V. art. 1 cc. 239-246, l. n. 228/2012.

¹³⁸⁵ V. art. 1, cc. 195-198, l. n. 232/2016, che modificano l'art. 1, c. 239, l. n. 228/2012, secondo cui «ferme restando le vigenti disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi di cui al decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42, e di ricongiunzione dei periodi assicurativi di cui alla legge 7 febbraio 1979, n. 29, e successive modificazioni, i soggetti iscritti a due o più forme di assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti dei lavoratori dipendenti, autonomi, e degli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché agli enti di previdenza di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, che non siano già titolari di trattamento pensionistico presso una delle predette gestioni, hanno facoltà di cumulare i periodi assicurativi non coincidenti al fine del conseguimento di un'unica pensione. La predetta facoltà può essere esercitata per la liquidazione del trattamento pensionistico a condizione che il soggetto interessato abbia i requisiti anagrafici previsti dal comma 6 dell'articolo 24 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e il requisito contributivo di cui al comma 7 del medesimo articolo 24, ovvero, indipendentemente dal possesso dei requisiti anagrafici, abbia maturato l'anzianità contributiva prevista dal comma 10 del medesimo articolo 24, adeguata agli incrementi della speranza di vita ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché per la liquidazione dei trattamenti per inabilità e ai superstiti di assicurato deceduto».

proprie di ciascun fondo e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento¹³⁸⁶.

Questo sistema è fruibile dai lavoratori che non siano già titolari di trattamento di quiescenza presso una delle gestioni e che, inoltre, non abbiano maturato in alcuna delle medesime i requisiti contributivi necessari all'erogazione della pensione¹³⁸⁷; in tal modo esso permette di recuperare i c.d. contributi silenti presso gli Istituti previdenziali, che fino ad oggi li potevano trattenere.

L'istituto opera tanto per la pensione di vecchiaia quanto per quella anticipata¹³⁸⁸, ovvero per i trattamenti di inabilità e ai superstiti di assicurato deceduto prima di aver acquisito il diritto a pensione¹³⁸⁹ e può essere richiesto per le posizioni contributive attivate presso tutti gli enti previdenziali pubblici e privati, dei lavoratori dipendenti, autonomi, e degli iscritti alla Gestione separata e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché agli enti di previdenza dei professionali¹³⁹⁰. Con tale ultima estensione il cumulo, entrato "incidentalmente" nel nostro sistema previdenziale per il tramite di una legge di stabilità, ha assunto la natura di un principio generalizzato, ispirato a valorizzare gli spezzoni contributivi e a neutralizzare il tasso di frammentarietà nella carriera contributiva dei lavoratori, in funzione accrescitiva delle possibilità di accesso ai trattamenti pensionistici¹³⁹¹.

¹³⁸⁶ V. circ. Inps n. 60 del 16 marzo 2017, secondo cui nel determinare l'anzianità contributiva posseduta dall'assicurato, ciascuna gestione dovrà tener conto delle regole del proprio ordinamento vigenti alla data di presentazione della domanda

¹³⁸⁷ Prima della modifica apportata dall'art. 1, c. 195, l. n. 232/2016 all'art. 1, c. 239, l. n. 228/2012, il cumulo era precluso a quei lavoratori che avevano maturato i requisiti per il diritto al trattamento pensionistico, ancorché non lo avessero esercitato, sicché la somma dei contributivi versati alle diverse gestioni doveva raggiungere almeno 20 anni, ma in nessuna gestione l'assicurato doveva vantare un diritto a pensione; tale limitazione, oggi è stata superata.

¹³⁸⁸ V. art. 1, c. 195, lett. b), l. n. 232/2016 che ha previsto la possibilità, dal 1° gennaio 2017, di richiedere il regime di cumulo anche per la pensione anticipata.

¹³⁸⁹ V. circ. Inps, n. 140 del 12 ottobre 2017, § 1.4, che chiarisce come il cumulo possa anche consentire l'erogazione della pensione di reversibilità o della pensione ai superstiti, tenendo sempre conto della specificità delle discipline previste dalle singole forme pensionistiche, che possono anche non prevedere il riconoscimento di tale trattamento o individuare gli aventi diritto in modo differente.

¹³⁹⁰ V. art. 1, c. 195, lett. a), l. n. 232/2016 che ha stabilito, dal 1° gennaio 2017, il cumulo, prima precluso, anche dei periodi accreditati presso le Casse dei liberi professionisti; sulle peculiarità della previdenza dei liberi professionisti v. per tutti G. Canavesi (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Torino, 2017, e sulla disciplina del cumulo in particolare cfr. *ivi* G. Giglio, *Ricongiunzione e totalizzazione dei contributi previdenziali*.

¹³⁹¹ Cfr. S. Catini, *L'ultima frontiera del diritto della previdenza sociale: dal pluralismo dei regimi all'accorpamento delle posizioni contributive*, cit., 339 ss.

La normativa specifica poi che il trattamento di pensione di vecchiaia in cumulo si consegue in presenza dei requisiti anagrafici e di contribuzione più elevati tra quelli previsti dai rispettivi ordinamenti che disciplinano le gestioni interessate all'esercizio della facoltà di cumulo e degli ulteriori requisiti, diversi da quelli di età e anzianità contributiva, previsti dalla gestione previdenziale alla quale il lavoratore o la lavoratrice risulta da ultimo iscritto¹³⁹².

Con il meccanismo del cumulo l'onere di versare il trattamento pensionistico unico è a carico dell'Inps, prescrivendo a quest'ultimo di richiedere i ratei alle gestioni coinvolte nella procedura e, quindi, di anticipare di fatto l'erogazione del trattamento con possibilità per le diverse gestione di riversare la quota di propria competenza anche in via differita nel tempo¹³⁹³. La domanda di cumulo non deve, però, essere rivolta necessariamente all'Inps, giacché, per la regolamentazione della procedura di liquidazione e pagamento della prestazione, mediante il rinvio espresso dell'art. 1, c. 244, l. n. 288/2012, al d.lgs. n. 42/2006, prevede che l'assicurato presenti richiesta, al raggiungimento dei requisiti pensionistici, al fondo previdenziale presso cui risulta iscritto da ultimo¹³⁹⁴.

Un altro aspetto degno di essere menzionato riguarda l'utilizzabilità del cumulo anche per la contribuzione versata nei periodi lavorati all'estero, che consente all'interessato, in deroga alla *lex loci laboris*, di maturare il diritto a pensione cumulando tutti i periodi lavorati nei paesi comunitari o convenzionati anche se ogni Paese eroga soltanto la quota di pensione di propria spettanza.

Considerato che il meccanismo del cumulo risulta affine alla totalizzazione, di cui condivide la *ratio* di "unire" la contribuzione versata presso diverse gestioni pensionistiche per plurime esperienze lavorative sommando i diversi periodi ai fini del raggiungimento del diritto a pensione versate e stante l'omologa funzione di consentire l'accesso ai medesimi trattamenti previdenziali sempre in condizione di gratuità, giova soffermarsi sulle differenze con quest'ultimo istituto, che, invero, determina l'erogazione di una pensione inferiore.

A differenza della totalizzazione, disciplinata dal d.lgs. n. 42/2006, alla quale si applica sempre la regola del sistema contributivo *pro rata*, il cumulo permette di mantenere il sistema di calcolo proprio di ciascuna gestione, applicandosi il diverso trattamento *pro quota* ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni e/o reddito di riferimento¹³⁹⁵. Resta, ad ogni modo ferma la previsione secondo cui,

¹³⁹² V. art. 1, c. 241, l. n. 228/2012.

¹³⁹³ La competenza dell'Inps permane anche se la prestazione non deriva da alcuna delle molteplici gestioni previdenziali ora gestite dall'Istituto.

¹³⁹⁴ V. circ. Inps n. 140 del 12 ottobre 2017, § 2.

¹³⁹⁵ Cfr. nota Min. lav. 11 settembre 2017, prot. n. 13919, che definisce la natura giuridica dell'istituto del cumulo come «*fattispecie a formazione progressiva, in*

anche in caso di cumulo, le anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2012 sono soggette al sistema contributivo *pro rata* ex art. 24, c. 2, d.l. n. 201/2011¹³⁹⁶. Da tale previsione discende che, in presenza delle condizioni reddituali previste dalla legge, i titolari della pensione in cumulo liquidata secondo le regole del sistema retributivo o misto, possono accedere anche al trattamento minimo (*ex l. n. 638/1983*), a patto che tra le quote di pensione aggregate nel cumulo, almeno una sia a carico delle gestioni per quali tale beneficio è contemplato. Identico discorso può farsi in merito al diritto alle maggiorazioni sociali di cui alla l. n. 544/1988.

Per contro, la totalizzazione presenta requisiti di anzianità anagrafici meno rigidi rispetto a quelli del cumulo gratuito, permettendo di accedere alla pensione di vecchiaia a 65 anni e 7 mesi (e, in assenza di modifiche normative, 66 anni dal 2019)¹³⁹⁷ e alla pensione di anzianità con 40 anni e 7 mesi di contributi (41 anni dal 2019)¹³⁹⁸, mentre, come si è già detto, il cumulo prevede la collocazione in pensione solo alla maturazione delle condizioni di vecchiaia o anzianità più elevate tra quelle previste dalle singole gestioni.

Ne deriva che, al di là degli aspetti regolativi, la preferenza per il cumulo ovvero per la totalizzazione, deriva da mere scelte di convenienza soggettiva.

Oltre a porsi come alternativa rispetto alla totalizzazione, il cumulo risulta più favorevole anche rispetto alla ricongiunzione che è di per sé onerosa.

La presenza dei differenti profili evidenziati è stata posta alla base di due previsioni che consentono rispettivamente la revocabilità della domanda di totalizzazione, optando per il cumulo, ove il primo procedimento non si sia ancora concluso¹³⁹⁹ e il recesso dalla

forza della quale rilevano più momenti o fasi interconnesse» in quanto il trattamento pensionistico da erogare all'avente diritto presuppone la sussistenza dei requisiti minimi previsti dalla normativa di riferimento, mentre ai fini della misura, stante la liquidazione del trattamento *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, segue le regole di calcolo previste da ciascun ordinamento, sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento e al solo conseguimento dei rispettivi requisiti anagrafici e contributivi; v. sul punto anche circ. Inps n. 140 del 12 ottobre 2017.

¹³⁹⁶ Quest'ultima previsione genera talune criticità nell'ambito delle Casse professionali, giacché alcune di esse non hanno introdotto nei propri ordinamenti il sistema contributivo; v. ad es. Cassa forense, Cassa notariato e INPGI (che lo ha introdotto solo dal 1° gennaio 2017).

¹³⁹⁷ V. circ. Inps n. 62 del 4 aprile 2018.

¹³⁹⁸ V. ancora circ. Inps n. 62 del 4 aprile 2018.

¹³⁹⁹ V. art. 1, c. 198, l. n. 232/2016 che prevede, in favore dei titolari di più periodi assicurativi che consentono l'accesso a pensione mediante il cumulo contributivo che, entro il 31 dicembre 2016, abbiano presentato una domanda di pensione in totalizzazione *ex d.lgs. n. 42/2006*, non ancora definita, la possibilità di avvalersi del cumulo contributivo previa rinuncia alla domanda di pensione in totalizzazione.

ricongiunzione, con la possibilità di chiedere il rimborso degli oneri versati nel caso in cui il lavoratore abbia avuto accesso alla ricongiunzione, ma il cumulo risulti economicamente più vantaggioso, entro il 31 dicembre 2017¹⁴⁰⁰.

A conclusione di questa ricognizione della disciplina in tema di cumulo, può osservarsi che, soprattutto a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge di bilancio per il 2017, si è assistito, in buona sostanza, al superamento degli effetti più macroscopicamente negativi della frammentazione lavorativa e contributiva dovuti alla presenza nell'ordinamento di una pluralità di gestioni previdenziali e dei connessi peculiari regimi giuridici. Ciò consente di considerare, allo stato attuale, la pluralità delle singole gestioni previdenziali alla stregua di un mero fatto interno ai diversi enti, in quanto inidoneo ad incidere sulla unicità ed effettività della protezione previdenziale che, per tale via, non intacca il diritto finale alle prestazioni pensionistiche¹⁴⁰¹.

3. Conclusioni

L'Italia è diventato un Paese di vecchi. La popolazione italiana sta rapidamente invecchiando stante la presenza di una quota estremamente significativa di persone nelle età più avanzate della vita (dovuta principalmente all'innalzamento dei livelli di sopravvivenza e alla riduzione della fecondità) e le previsioni per il futuro non fanno intravedere un cambio di rotta.

Nel nostro Paese e nell'Unione Europea¹⁴⁰², l'attenzione per le tendenze e le tematiche demografiche è da tempo al centro delle politiche previdenziali¹⁴⁰³ e dell'interesse della dottrina lavoristica, ma non ancora sufficientemente interiorizzata dai decisori politici, specie di livello nazionale, se non con riferimento al "costo" della popolazione anziana.

¹⁴⁰⁰ V. art. 1, c. 197, l. n. 232/2016 che consente, nei casi di esercizio della facoltà di ricongiunzione ai sensi della l. n. 29/1979, da parte dei soggetti, titolari di più periodi assicurativi che consentono l'accesso al trattamento pensionistico in cumulo per effetto delle modifiche introdotte dal c.195 dell'art. 1, di recere, a domanda, dalla ricongiunzione stessa con restituzione di quanto già versato, solo nei casi in cui non si sia perfezionato il pagamento integrale dell'importo dovuto; in ogni caso, tale recesso non può, comunque, essere esercitato oltre il termine tassativo del 31 dicembre 2017.

¹⁴⁰¹ Cfr. S. Catini, *L'ultima frontiera del diritto della previdenza sociale: dal pluralismo dei regimi all'accorpamento delle posizioni contributive*, cit., 340-341.

¹⁴⁰² Cfr. la pagina istituzionale della Commissione europea dedicata all'occupazione, agli affari sociali e all'inclusione www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1062&langId=en.

¹⁴⁰³ V. i Rapporti annuali Inps più recenti, spec. sotto la presidenza di T. Boeri, tutti consultabili in www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?iDLink=105.

La bassa natalità e l'innalzamento dell'età media della popolazione hanno profondamente alterato il rapporto tra le entrate (i contributi) e le uscite (specialmente per le pensioni) del nostro sistema di *welfare*. L'esigenza che emerge chiaramente¹⁴⁰⁴ è quindi quella di modificare il rapporto tra popolazione attiva, rallentandone il decremento, e pensionati, rallentandone l'incremento, anche se, sino ad ora, la maggior parte degli interventi si è concentrata sul secondo fronte.

In tal senso, l'attenzione al lavoro degli anziani è stata convogliata principalmente nell'ottica delle riforme necessarie per assicurare la sostenibilità dei sistemi previdenziali, soprattutto pensionistici ma non solo¹⁴⁰⁵, attuando in sostanza un vero e proprio "respingimento" di tali lavoratori nell'accesso al sistema pensionistico.

Questo fenomeno ha però fatto emergere con sempre maggior vigore le questioni problematiche connesse al lavoro degli anziani, che sono tendenzialmente meno adattabili e meno produttivi e la cui permanenza protratta nel mercato del lavoro pone il problema dei costi di sostituzione (si ricorda che il contributo di licenziamento nelle riduzioni di personale si raddoppia e in mancanza di accordo si triplica¹⁴⁰⁶ e che questo si aggiunge alle spese necessarie per formare le nuove leve).

Ne risulta di tutta evidenza come la categoria dei lavoratori in parola rappresenti il vero nodo problematico al crocevia tra politiche occupazionali e sistema di sicurezza sociale facendone risaltare le più grandi contraddizioni.

Preso però atto che i prestatori anziani occupano uno spazio considerevole nell'area dello svantaggio sociale, un ruolo di sempre maggior importanza è ricoperto dalle misure che cercano di comporre i contrasti sorti dalla sempre più lunga e difficilmente gestibile permanenza nel mercato del lavoro di tali soggetti, alla luce dell'impossibilità di accedere alla pensione. Di qui l'importanza degli strumenti analizzati (flessibilità in uscita, esodo incentivato, anticipo pensionistico, intervento sulla posizione contributiva) proprio al fine di garantire il soddisfacimento delle esigenze di questi lavoratori, rifiutati sia dal sistema pensionistico sia dal mercato del lavoro, quindi costretti a rimanere al lavoro ma vissuti come un peso dall'impresa e come *competitors* dai giovani.

¹⁴⁰⁴ V. Inps, *XVII Rapporto*, pubblicato a luglio 2018 sul sito dell'istituto, www.inps.it; M. Cinelli, *La sfida demografica al sistema delle pensioni tra immaginario e realtà*, in *RDSS*, 2003, 433 ss.

¹⁴⁰⁵ Così v. A.M. Ponzellini, *Lavorare più a lungo. Le politiche active ageing in una prospettiva generazionale*, in L. Bordogna, R. Pedersini, G.C. Provasi (a cura di), *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, Milano, 2013, 253, che ha affermato che «le grandi mobilitazioni sul tema degli anziani hanno riguardato (...) soprattutto le tematiche del welfare».

¹⁴⁰⁶ V. il già cit. art. 1, c. 137, l. n. 205/2017, che dispone per il contributo base in caso di licenziamento di un lavoratore che abbia 3 anni di anzianità aziendale (€ 1.486,02) il raddoppio (€ 2.972,04) e in mancanza di accordo sindacale la triplicazione (€ 8.916,12); in tema di costi di sostituzione cfr. V. Cagnin, *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Milano, 2018, 138 ss.

Ne deriva che gli strumenti di sostegno al reddito di tali lavoratori, che ne rendono possibile l'uscita graduale dal mercato del lavoro, o se si preferisce una permanenza modulata nello stesso, assumono un rilievo decisivo, tanto per garantire le esigenze dei prestatori in questione, quanto per facilitare il *turn over* della forza lavoro, a vantaggio delle aziende ma anche dei lavoratori più giovani.

BIBLIOGRAFIA

- Aa.Vv., *Reddito minimo garantito. Basic income network Italia. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012;
- Aa.Vv., *Un Reddito per tutti. Basic income network Italia. Un'utopia concreta*, Roma, 2009;
- Alaimo A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *RDSS*, 2017, 3, 429 ss.;
- Alaimo A., *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *GDLRI*, 2013, 507 ss.;
- Alaimo A., *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *GDLRI*, 2013, 507 ss.;
- Alaimo A., *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 249/2015*;
- 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 *RDSS*, 2012, 3, 555 ss.;
- Ales E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, 455 ss.;
- Ales E., *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso l'Open Method of Coordination*, in *QDLRI*, 2004, 27, 37 ss.;
- Ales E., *Lo sviluppo della dimensione sociale comunitaria: un'analisi «genealogica»*, in *RDSS*, 2009, 527 ss.;
- Alaimo A., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Torino, 2009;
- Alibrandi G., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 2002;
- Alibrandi G., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1979;
- Allamprese A., *Sindacato e potere dispositivo*, Bari, 2015;
- Alleva P. G., Balletti E., Carabelli U., Di Stasi A., Forlani N., Liso F., Paci M. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002;
- Amato G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976;
- Amato G., Luciani A., *Il rapporto di assicurazione sociale*, Novara, 1977;
- Ames P., *Dutch model offers flexible approach to job creation*, Associated Press, 14 novembre 1997;

- Amorigi M.C., *Esperienze regionali di “staffetta intergenerazionale”*, in *Bollettino speciale Adapt*, 30 maggio 2013, n. 14, consultabile in www.adapt.it;
- Amorigi M.C., Zucaro R., *La solidarietà intergenerazionale tra part time e staffetta: commento al DDL Santini-Ghedini del 21 marzo 2013*, in *Boll. Speciale Adapt*, 30 maggio 2013, n. 14;
- Andreoni A., *Commento all’art. 5*, in Persiani M. (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 4-5, 942 ss.;
- Andreoni A., *Indennità di mobilità, governo del conflitto industriale e tutela dei diritti individuali*, in *RGL*, 1993, I, 89 ss.;
- Andreoni A., *Le pensioni nel passo del gambero*, in *RGL*, 2014, 237 ss.;
- Arrigo G., *I contratti di solidarietà*, in D’Antona M., De Luca Tamajo R., Ferraro G., Ventura L. (a cura di), *Il diritto del lavoro degli anni '80*, Napoli, 1988;
- Ascoli U., *Welfare Italia. Presentazione*, in *PS*, 2017, 1, 165 ss.;
- Auer P., *La flexicurity nel tempo della crisi*, in *DRI*, 2011, 37 ss.;
- Avio A., *La disoccupazione dei lavoratori agricoli*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 469 ss.;
- Avio A., *Vecchiaia e lavoro. Tra solidarietà e corresponsività*, Roma, 2008;
- Balandi G. G., *Attualità e problemi della sicurezza sociale*, in *DLRI*, 1986, 523 ss.;
- Balandi G. G., *La legge sull’occupazione giovanile*, Milano, 1978;
- Balandi G. G., *La tutela sociale nel mercato*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008;
- Balandi G. G., *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell’ordinamento italiano*, Milano, 1984, 95 ss.;
- Balandi G.G., *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30. Note di ricerca*, in *RGL*, 1981, III, 3 ss.;
- Balandi G.G., *L’eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *LD*, 2015, 313 ss.;
- Balandi G.G., *La riforma del sistema pensionistico*, *ivi*, 1995, 143 ss.;
- Balandi G.G., *Presentazione. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, in *LD*, 2013, 319 ss.;
- Balandi G.G., voce *Assicurazione sociale*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, Vol. I, Torino, 1987, 383 ss.;
- Balandi G.G., voce *Mercato del lavoro (tutela nel)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali X- 2017, Torino, 519 ss.;
- Balboni E., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in Balboni E., Baroni B., Mattioni A., Pastori G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 37 ss.;
- Baldi G.M., *Origine ed evoluzione della legislazione sulle assicurazioni sociali in Italia*, in *RIMP*, 1950;

- Baldinozzi G., *La Cassa integrazione guadagni operai dell'industria*, in *La disoccupazione in Italia*, Atti della commissione parlamentare d'inchiesta, II, Roma, 1958;
- Ballestrero M. V., *Cassa integrazione guadagni e contratto di lavoro*, Milano, 1985;
- Ballestrero M. V., *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, in *LD*, 2015, 39 ss.;
- Ballestrero M.V., *Pensionati recalcitranti e discriminazione fondata sull'età*, in *LD*, 2011, 142 ss.;
- Balletti E. *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II, Adapt Labour studies*, eBook series, 2014, n. 32, 1 ss.;
- Balletti E., *Cancellazione del lavoratore dalla lista di mobilità*, in Ferraro G., Mazziotti F., Santoni F. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 201 ss.;
- Balletti E., *Disoccupazione e lavoro*, Torino, 2000;
- Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016;
- Balletti E., Garofalo D., *Introduzione*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act2*, Bari, 2016, 9 ss.;
- Balletti E., *I controlli a distanza dei lavoratori dopo il jobs act*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016;
- Balletti E., *Indennità di mobilità*, in Ferraro G., Mazziotti F., Santoni F. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 167 ss.;
- Balletti E., *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi*, in Alleva P.G., Balletti E., Carabelli U., Di Stasi A., Forlani N., Liso F., Paci M. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, 11 ss.;
- Balletti E., *Le politiche attive e passive per l'occupazione alla luce del Jobs Act*, in *MGL*, 2016, 543 ss.;
- Balletti E., *Lista di mobilità e compiti della Commissione regionale per l'impiego*, in Ferraro G., Mazziotti F., Santoni F. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 137 ss.;
- Barassi L., *Il sistema delle assicurazioni sociali nell'ordinamento sindacale e corporativo*, in *Arch. Studi Corp.*, 1932, 159 ss.;
- Barbera M., *Introduzione. Cambiamenti demografici, mercato del lavoro e regolazione giuridica*, in *RGL*, 2015, I, 243 ss.;
- Barbieri M., *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *RGL*, 2011, 2, I, 396 ss.;
- Basenghi F., *Età e perdita dell'impiego: il quadro italiano*, in *DRI*, 2005, 1010 ss.;

- Basenghi F., *L'assegno di ricollocazione*, in Carinci F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, in *Adapt Labour studies*, eBook series, 2016, n. 54, 355 ss.;
- Battisti A. M., *L'assegno di ricollocazione*, in Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017, 157 ss.;
- Battisti A., *Totalizzazione e ricongiunzione dei periodi assicurativi: attualità e prospettive*, in *MGL*, 2011, 739 ss.;
- Bavaro V., *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 555 ss.;
- Bavaro V., *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *RDSS*, 2014, 2, 169 ss.;
- Bellardi L., *Contrattazione collettiva ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, 1, 17 ss.;
- Bellardi L., *Istituzioni bilaterale e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945-1988)*, Milano, 1989;
- Bellavista A., *Benefici contributivi ed enti bilaterali artigiani*, nota a Pret. Verona, 10 settembre 1997, in *RIDL*, 1998, 468 ss.;
- Benini R., *Guida alla riforma del lavoro*, Santarcangelo di Romagna, 2012;
- Benvenuti M., voce *Diritti sociali*, in *DDPubb*, Agg. V, 2012, 219 ss.;
- Bertinotti F., *Piccole imprese, grandi dimenticate*, *Il Sole – 24 Ore*, 6 marzo 1992, 21 marzo 1992;
- Bettini N., *Questioni in tema di apprendistato*, in *LPO*, 2011, 111 ss.;
- Bifulco R. (a cura di), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008;
- Bin M., *Sospensione del lavoro per sciopero parziale e adempimento dell'obbligazione lavorativa*, in *RTDPC*, 1978, 52 ss.;
- Bini S., *Dall'equivalenza professionale all'equivalenza economica delle mansioni. Questioni ermeneutiche e prime osservazioni*, in *ADL*, 2015, I, 1240 ss.;
- Boer P., *Ricongiunzione dei periodi assicurativi e automaticità delle prestazioni nella giurisprudenza delle Corti costituzionale*, in *RIDL*, 1998, II, 394 ss.;
- Boeri T., Layard R., Nickell S., *Welfare to work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 1999;
- Boller C., *La richiesta di part time a 3 anni dalla pensione*, in *GL*, 2016, 20, 62 ss.;
- Bonardi O., *Le discriminazioni basate sull'età*, in Barbera M. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, 2007, 166 ss.;
- Bonomi A., *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell'universalismo selettivo temperato*, in *Federalismi.it*, 28 marzo 2018;

- Bortone R., *Finanziamento prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 595 ss.;
- Bozzao P., *Anzianità, lavori e diritti*, Napoli, 2017;
- Bozzao P., *Dal «lavoro» alla «laboriosità» – Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *RDSS*, 2003, 550 ss.;
- Bozzao P., *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi - Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e 23*, Torino, 2015, 201 ss.;
- Bozzao P., *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, in *Federalismi.it*, 2015, 7;
- Bozzao P., *L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI)*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 429 ss.;
- Bozzao P., *La totalizzazione dei peridi assicurativi*, in *RPPP*, 2001, 1, 53 ss.;
- Bozzao P., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Torino, 2005;
- Bozzao P., *Lavori socialmente utili e interventi a favore dei giovani*, in *DL*, 1997, I, 5 ss.;
- Bozzao P., *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *LD*, 2007, 29 ss.;
- Bozzao P., *Le recenti modifiche legislative in materia di trattamenti di disoccupazione*, in *PAPP*, 2005, 940 ss.;
- Bozzao P., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *GDLRI*, 2011, 589 ss.;
- Bozzao P., voce *Aspi - Assicurazione sociale per l'impiego*, in *Treccani, Diritto on line*, 2014;
- Brollo M. (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in Persiani M., Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Padova, 2013, vol. VI;
- Brollo M., *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, in *ADL*, 2015, 6, 1156 ss.;
- Bronzini G., *Che fine ha fatto il reddito minimo garantito?*, in *RGL*, 2014, 225 ss.;
- Bronzini G., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definatori ed esperienze applicative*, in *RDSS*, 2014, 1, 1 ss.;
- Bronzini G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011;
- Bronzini G., *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT* – 270/2015;
- Bronzini G., *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, 225 ss.;

- Bronzini G., *Reddito di base, lavoro, automazione: appunti per un nuovo garantismo sociale*, in *Quaderni per il reddito, BIN Italia*, 2017, 7, 39 ss.;
- Buoso S., *Primo e secondo welfare: il contrasto della debolezza sociale oggi*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT-* 342/2017;
- Caffio S., *D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 (art. 21)*, in De Luca Tamajo R., Mazzotta O. (diretto da), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2017, 3002 ss.;
- Caffio S., *Il progressivo ritorno alle origini: dall'indennità di disoccupazione alla NASpI*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, cit., 267 ss.;
- Caffio S., *La "razionalizzazione" della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 190 ss.;
- Cagnin V., *Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile*, Milano, 2018, 138 ss.;
- Calafà L., *Contratti di solidarietà*, in *Digesto, sez. comm., agg.*, Torino, 2000, 200 ss.;
- Calzolari L., *La selettività degli aiuti di stato e il principio di parità di trattamento delle imprese nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *DCI*, 2015, 2, 481 ss.;
- Canavesi G. (a cura di), *Dialoghi sul welfare*, Fondazione per la Sussidiarietà, 2014;
- Canavesi G. (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Torino, 2017;
- Canavesi G., Ales E. (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione: Atti dei Seminari Maceratesi di studi previdenziali. Macerata 18-19 luglio 2016*, Torino, 2017;
- Canavesi G., *Appunti sulla nozione giuridica di mercato del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT;* 349/2018;
- Canavesi G., *Contribuzione prescritta e automaticità delle prestazioni nell'ordinamento italiano e nella dimensione comunitaria*, in *RGL*, 1992, I, 468 ss.;
- Canavesi G., *Effettività della tutela previdenziale delle collaborazioni coordinate e continuative e principio di automaticità delle prestazioni*, in *ADL*, 2008, 1, 55 ss.;
- Canavesi G., I. Di Spilimbergo, *Solidarietà sussidiarietà sicurezza sociale*, Macerata, 2012;
- Canavesi G., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali per i lavoratori a progetto. Dalla giurisprudenza un segnale importante, ma insufficiente*, nota a Trib. Bergamo 12 dicembre 2012, in *RIDL*, 2014, 2, 439 ss.;
- Canavesi G., *La Rete nazionale dei servizi per le politiche per il lavoro e il riordino degli incentivi all'occupazione*, in Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017, 127 ss.;

- Canavesi G., *La ricollocazione secondo il Jobs Act: dall'attività al contratto*, in *RDSS*, 2015, 3, 547 ss.;
- Canavesi G., *Mercato del lavoro e operatori privati*, Torino, 2017;
- Canavesi G., *Mercato del lavoro, servizi per l'impiego e lavoro autonomo. Un gap culturale difficile da colmare*, in *ADL*, 2018, 3, 685 ss.;
- Canavesi G., *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in Persiani M., Liebman S. (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, Torino, 2013, 702 ss.;
- Canavesi, G., Ales, E., *Introduzione in Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione. Atti dei Seminari di studi previdenziali Maceratesi*, Torino, 2017, XV ss.;
- Canavesi G., *Percorsi del welfare tra interesse pubblico e libertà. Un tentativo di lettura con l'occhio alla previdenza e all'assistenza sociale*, in ID. (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Milano, 2014, 9 ss.;
- Canzi M., Vaggi G., *Quanto costa nascondere i disoccupati*, in *PE*, 1996, 43 ss.;
- Capurso P., *Assicurazione Sociale per l'Impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione, Commento a D.lg. 4 marzo 2015, n. 22*, in *LG*, 2015, 4, 343 ss.;
- Carabelli U., *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in Alleva P.G., Balletti E., Carabelli U., Di Stasi A., Forlani N., Liso F., Paci M. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, 39 ss.;
- Carabelli U., *I licenziamenti per riduzione di personale in Italia*, in Aa.Vv., *I licenziamenti per riduzione di personale in Europa*, Bari, 2001, 111 ss.;
- Carabelli U., *I licenziamenti per riduzione di personale*, in *GDLRI*, 1994, 221;
- Carabelli U., *La gestione delle eccedenze di lavoro in Italia: una analisi giuridica*, in *EL*, 1996, 155 ss.;
- Carabelli U., *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *DLRI*, 2004, 1 ss.;
- Carabelli U., Tronti L., *Le politiche di prevenzione e di gestione delle eccedenze di personale in Europa*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, vol. IV, Milano, 2004, 3329 ss.;
- Caracciolo A. M., *La riforma degli ammortizzatori sociali: ASpI e Mini-ASpI e tutele già esistenti*, in *NT*, 2013, 1, 23 ss.;
- Carchio C., *Il pagamento diretto ai lavoratori costituisce revoca implicita della delega alla Cassa Edile purché tempestivo*, in *MGL*, 2017, 8-9, 607 ss.;
- Carera A., *La Cisl e la questione della bilateralità*, in *Opinioni*, 2004, 2/3, 5 ss.;
- Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660*, in *Adapt Labour Studies, e-Book Series*, 2014, n. 32;

- Carinci F., *A proposito del Jobs Act*, in Brollo M., Marazza M. (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in *ADL*, 2015, 6;
- Carinci F., *Brevi riflessioni sul rapporto tra diritto ed economia*, in M. Brollo, M. Marazza (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in *ADL*, 2015, 6, 67;
- Carinci F., Cester C. (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015 (contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti)*, in *ADAPT Labour Studies e-Book series*, 2015, n. 46;
- Carinci F., *Complimenti, dott. Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, 2012, 529 ss.;
- Carinci F., *Dallo Statuto al Contratto a tutele crescenti: il "cambio di paradigma"*, in *GI*, 2016, 3, 776 ss.;
- Carinci F., *La Cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, in *PD*, 1973, 597 ss.;
- Carinci F., *La disciplina della cassa integrazione: evoluzione storica e interpretazioni dottrinali*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Atti del Convegno su *Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione*, Bologna 28-29 aprile 1973, Milano, 1974;
- Carinci F., M. Miscione, *Presentazione. La «Riforma Fornero» (L. n. 92/2012)*, in ID. (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012). Licenziamenti e rito speciale, contratti, ammortizzatori e politiche attive*, in *DPL*, 2012;
- Carminati E., Casano L., Tiraboschi M., *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 2012, 384 ss.;
- Carminati E., Facello S., Tiraboschi M., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in P. Rausei, M. Tiraboschi, *Lavoro: una riforma a metà del guado*, in *Adapt University Press*, 2012, 1, 189 ss.;
- Carrozza P., *Riforme istituzionali e sistema di welfare*, in Campedelli M., Carrozza P., Pepino L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010, 220 ss.;
- Carullo V., *Le integrazioni salariali*, in U. Borsi, F. Pegolesi (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. IV, parte II, Padova, 1954, 273 ss.;
- 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 – 283/2015*;
- Caruso B., Fontana G. (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015;

- Casale D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali (Tutele, responsabilità e limiti)*, Bologna, 2017;
- Casillo R., *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, Napoli, 2016;
- Castelvetri L., *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, 1994;
- Cataldi E., *Studi di diritto della previdenza sociale*, Milano, 1958;
- Catini S., *L'ultima frontiera del diritto della previdenza sociale: dal pluralismo dei regimi all'accorpamento delle posizioni contributive*, in *RDSS*, 2017, 2, 333 ss.;
- Cecconi S., Niccolai A., *La gestione degli esuberanti nel settore del credito*, in *RIDL*, 2001, 13 ss.;
- Cella G.P., *Non di solo mercato*, Roma, 1994;
- Cester C., *Il quadro giuridico: principi e tendenze*, in ID (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Torino, 1997, 22 ss.;
- Cherchi T., D'Attilia F., *Origine evoluzione e lineamenti della cassa integrazione guadagni*, Milano, 1952;
- Cherchi T., *La Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*, Milano, 1958;
- Cherubini A., *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (1900-1965)*, in *RIMP*, 1968, I, 609 ss.;
- Chiaramonte W., Giubboni S., *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in *RDSS*, 2015, 701 ss.;
- Chiaramonte W., *Un ulteriore tassello nel mosaico del reddito di cittadinanza. Considerazioni a margine di Trib. Napoli 22/4/09*, nota a Trib. Napoli, 22 aprile 2009, in *RCDL*, 2009, 345 ss.;
- Chiarelli G., *Appunti sulla sicurezza sociale*, destinato agli *Studi in onore di L. Barassi* e pubblicato poi in *RDL*, 1965, 287 e ss.;
- Cinelli M., "Jobs act" e dintorni. *Appunti sulle metamorfosi "in progress" nel sistema delle tutele sociali*, in *RDSS*, 2015, 2, 285 ss.;
- Cinelli M., D. Garofalo, G. Tucci, "Esodati", "salvaguardati", "esclusi" nella riforma pensionistica Monti-Fornero, in *GDLRI*, 2013, 337 ss.;
- Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Milano, 1994;
- Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1999;
- Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2010;
- Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2013;
- Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016;
- Cinelli M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2018;
- Cinelli M., *Disoccupazione e Jobs Act: il senso delle nuove tutele*, in *DL nelle Marche*, 2015, 1-2, 19.
- Cinelli M., Ferraro G. (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Torino, 2008;
- Cinelli M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno della riforma del mercato del lavoro: a proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, 2, 26 ss.;
- Cinelli M., *Il rapporto previdenziale*, Bologna, 2014;

- Cinelli M., *Il welfare oggi: pensioni e ammortizzatori sociali dopo gli interventi di riforma 2011-2012*, in *Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Competizione versus garanzie?*, Atti del Convegno dell'AGI, Ancona 26-27 ottobre 2012, Torino, 2013, 175 ss.;
- Cinelli M., *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità*, Torino, 2013, 410 ss.;
- Cinelli M., *L'«effettività» delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *RDSS*, 2016, 1, 21 ss.;
- Cinelli M., *La riforma del mercato del lavoro nella legge n. 223 del 1991 tra razionalizzazione e compromesso*, in ID., *Il fattore occupazionale nella crisi di impresa*, Torino, 1993, 3 ss.;
- Cinelli M., *La riforma delle pensioni del "Governo tecnico". Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *RIDL*, 2012, I, 385 ss.;
- Cinelli M., *La sfida demografica al sistema delle pensioni tra immaginario e realtà*, in *RDSS*, 2003, 433 ss.;
- Cinelli M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982;
- Cinelli M., *Lineamenti generali della riforma previdenziale*, in *DLRI*, 1994, 53 ss.;
- Cinelli M., Nicolini C. A., *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, 2015, III, 248 ss.;
- Cinelli M., Nicolini C. A., *L'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali e l'avvio del FIS – depenalizzazione e previdenza – La svolta «ecologica» dell'assicurazione contro gli infortuni*, in *RIDL*, 2016, III, 174 ss.;
- Cinelli M., Nicolini C. A., *Legislazione previdenziale e l'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, 2015, 4, 245 ss.;
- Cinelli M., Nicolini C. A., *Osservatorio. Legislazione previdenziale. Le misure sociali di contrasto agli effetti della "crisi globale"*, in *RIDL*, 2009, III, 14 ss.;
- Cinelli M., Perisani M. (a cura di), *Commentario alla riforma previdenziale. Dalle leggi «Amato» alla finanziaria 1995*, Milano, 1995;
- Cinelli M., *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 1999, I, 71 ss.;
- Cinelli M., *Un nuovo trattamento «privilegiato» di disoccupazione: l'indennità di mobilità*, in *GC*, 1991, II cc. 479 ss.;
- Cinelli M., voce *Diritto della Sicurezza Sociale*, in *ED*, Annali, Milano, 1990, 449 ss.;

- Cinelli M., voce *Retribuzione dei dipendenti privati*, in *Noviss. Dig. It.*, app. IV, Torino, 1986, 652 ss., 677 ss.;
- Ciocca G., *La libertà della previdenza privata*, Milano, 1998;
- Ciocca G., *Le modifiche all'assegno sociale e la carta acquisti nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, in *RDSS*, 2008, 637 ss.;
- Ciriello C., *L'istituto della totalizzazione dei contributi assicurativi alla luce della recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale nella disciplina comunitaria*, in *IP*, 2012, 26 ss.;
- Cirioli D., *Part-time agevolato per chi è vicino alla pensione*, in *DPL*, 2016, 8, 481 ss.;
- Colasanto M., Marcaletti F. (a cura di), *Lavoro e invecchiamento attivo. Una ricerca sulle politiche a favore degli over 45*, Milano, 2007;
- Comitato di difesa e lotta contro la repressione, *La Cassa integrazione guadagni uno strumento padronale*, in *Quale giustizia*, 1972, 15-16, 329 ss.;
- Commissione europea, *Partnership for a New Organization of work, Green Paper*, COM (97) 126 def. del 16 aprile 1997; ID., *Libro Verde, Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708 def., Bruxelles 22 novembre 2006;
- Corazza L., *Il principio di condizionalità al tempo della crisi*, in *GDLRI*, 2013, 3, 489 ss.;
- Corbo C., *Gli ammortizzatori sociali nelle forme pattizie*, in M. G. Garofalo, G. Leone, *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Bari, 2009, 188 ss.;
- Corti M., *Active ageing e autonomia collettiva. "Non è un Paese per vecchi", ma dovrà diventarlo presto*, in *LD*, 2013, 384 ss.;
- Corti M., *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Torino, 2018, 83 ss.;
- Cottrau G., voce *Cassa integrazione guadagni*, in *Enc. giur. Treccani*, V, 1999, 1 ss.;
- Crisafulli V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1951;
- Curzio P., *I contratti di solidarietà*, in Garofalo M.G. (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, Bari, 1985, 19 ss.;
- D'Alessio G., Coviello M., *"Prepensionamento progressivo" e "ricambio generazionale" nel lavoro privato e nel lavoro pubblico. I principi del diritto europeo e i recenti interventi legislativi italiani*, in *LPA*, 2015, 611 ss.;
- D'Aloia A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002;
- D'Antona M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in *RGL*, 1999, suppl. 3, 18 ss.;
- D'Antona M., *I licenziamenti per riduzione di personale nella legge n. 223/1991*, in *RCDL*, 1992, 317 ss.;

- D'Antona M., *L'intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in *RGL*, 1983, I, 15 ss.;
- D'Antona M., *Sub art. 5*, in Persiani M. (a cura di), *Commentario delle legge 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 933 ss.;
- D'Avino E., Poli D., Carchio C., Buoso S., *Modelli di tutela: solidarietà e assicurazione*, in Canavesi G., Ales E. (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione: Atti dei Seminari Maceratesi di studi previdenziali. Macerata 18-19 luglio 2016*, Torino, 2017, 135 ss.;
- D'Onghia M., *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Bari, 2013;
- D'Onghia M., *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, cit., 373 ss.;
- D'Onghia M., *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, in *Adapt Labour studies*, eBook series, 2016, n. 54, 384 ss.;
- D'Onghia M., Lagala C. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Roma, 2010;
- D'Onghia M., Luciani V., Occhino A., *Introduzione*, in *RGL*, 2016, 3, 489 ss.;
- D'Onghia M., Persiani M., *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2018;
- D'Onghia M., *Sicurezza sociale ed effettività dei diritti, tra eguaglianza e solidarietà, nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in Aa. Vv., *Per i sessant'anni della Corte Costituzionale*, Atti del convegno scientifico 19-20 maggio 2016, Milano, 2017, 291 ss.;
- D'Onghia M., *Tutele in caso di perdita dell'occupazione*, in Curzio P., Di Paola L., Romei R. (diretto da), *Previdenza ed assistenza*, Milano, 2017, 161 ss.;
- D'Onghia M., *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LD*, 2018, 1, 93 ss.;
- D'Onghia, M., Curzio P., *La sicurezza sociale nella Costituzione e nel diritto dell'Unione europea*, in Curzio P., Di Paola L., Romei R., (diretto da), *Previdenza ed assistenza*, Milano, 2017, 1 ss.;
- D'Onghia M., *I nuovi ammortizzatori sociali*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2015. Il diario del lavoro*, 2015, 151 ss.;
- D'Onghia M., *Servizi al lavoro e politiche attive*, in Mascini M. (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2015. Il diario del lavoro*, 2015, 159 ss.;
- D'Avossa E., *I contratti di solidarietà*, in D'Avossa E., Dui P., Varesi P.A (a cura di), *Contratti di solidarietà, formazione e part-time*, Milano, 1985;
- De Angelis L., *Spunti civilistici in tema di prestazione di lavoro*, in *RGL*, 1974, I, 79 ss.;
- De Litala L., *Diritto delle assicurazioni sociali*, Torino, 1959;

- De Marco C., *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *RIDL*, 2009, 4, 555 ss.;
- De Michele V., *I trattamenti integrativi salariali ordinari nel d.lgs. n. 148/2015*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 37 ss.;
- De Pietro P. F., *Il licenziamento per giusta causa e il ruolo del giudice*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016, 103 ss.;
- De Simone G., *Eguaglianze e nuove differenze nei lavori flessibili, fra diritto comunitario e diritto interno*, in *LD*, 2004, 527 ss.;
- Degoli M.C., «*Mind the gap!*» *Sfide contributive nell'era del lavoro flessibile*, in *RDSS*, 2017, 3, 593 ss.;
- Del Bò C., *Il Reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, Bologna, 2013;
- Del Bò C., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Pavia, 2004;
- Del Conte M., *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Milano, 2016, 3 ss.;
- Del Duca D., *Contribuzione bilaterale, welfare contrattuale e diritto per il lavoratore all'erogazione diretta delle prestazioni da parte dell'azienda*, nota a Trib. Bergamo 12 novembre 2014, n. 5785, in *DRI*, 2015, 1102 ss.;
- Del Grosso F., *Alcuni quesiti sul Jobs Act*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016, 12 ss.;
- Del Punta R., *Appalto di manodopera e subordinazione*, in *DLRI*, 1995, 646 ss.;
- Del Vecchio L., *Commento sub art. 1, L. 19 dicembre 1984, n. 863*, in M. Grandi, G. Pera (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2008, 990 ss.;
- Delle Cave M., *Le sezioni unite intervengono sull'applicabilità del termine di decadenza dell'indennità di mobilità*, nota a Cass., Sez. Un., 6 dicembre 2002, n. 17389, in *OGL*, 2003, I, 731;
- Di Biase R., Gandiglio A., *Prestazioni sociali per i lavoratori in uscita anticipata dal mercato del lavoro nel settore privato. Italia e confronti internazionali*, in *AS*, 1998, 45 ss.;
- Di Rienzo M., *Obblighi di gestione e contabili dei fondi di solidarietà*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 605 ss.;
- Di Stasi A., *Ammortizzatori sociali e solidarietà post-industriale*, Torino, 2013;
- Di Stasi A., *Gli ammortizzatori sociali tra "il cielo delle idee" e le più recenti novità legislative. Una introduzione*, in *RGL*, 2011, I, 339 ss.;

- Di Stasi A., *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *RDSS*, 2013, 3, 574 ss.;
- Di Stasi A., *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in Alleva G., Balletti E., Carabelli U., Di Stasi A., Forlani N., Liso F., Paci M. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, 57 ss.;
- Donati A., *Il rapporto giuridico delle assicurazioni sociali*, in *DL*, 1950, I, 1 ss.;
- Donini A., *Nuova flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l'idea del lavoro agile*, in P. Tullini (a cura di), *Web e lavoro: profili evolutivi e di tutela*, Torino, 2017;
- Durante A., *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *RGL*, 2006, I, 403 ss.;
- Emiliani P., *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in Cinelli M., Ferraro O., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 449 ss.;
- Esping-Andersen, M. Regini, *Why Deregulate labour markets?*, in Oxford University Press, 2000;
- Esposito C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 17 ss.;
- Esposito M., *Distacco e prestazione di lavoro a favore del terzo*, in *DLRI*, 1996, 199 ss.;
- Fabozzi R., *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017, 111 ss.;
- Faioli A.L., Pozzaglia P., *Le tutele contro la disoccupazione*, in Vallebona A. (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 97 ss.;
- Faioli M., *I fondi paritetici per la formazione continua. Bilateralità «di scopo», contribuzione, natura privatistica*, nota a Cons. St., n. 1095/2011 in *MGL*, 2012, 395 ss.;
- Faioli M., *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Padova, 2016, 407 ss.;
- Faioli M., *Pubblici poteri e responsabilità nel sistema dei fondi paritetici per la formazione continua*, in *RDSS*, 2016, 493 ss.;
- Ferluga L., *Tardiva presentazione della domanda e decadenza dal diritto all'indennità di mobilità*, nota a Trib. Civitavecchia, 5 maggio 1998, in *GM*, 1999, 1008 ss.;
- Ferrajoli L., *Il futuro dello Stato sociale e il reddito minimo garantito*, in Aa.Vv., *Ai confini dello Stato sociale*, Roma, 1995;
- Ferrajoli L., *Principia iuris*, II, Bari, 2007;
- Ferrante V., *Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa*, in Aa. Vv. *Studi in onore di Tiziano Treu*, Napoli, 2011, tomo III, 1187 ss.;
- Ferrante V., *Le politiche attive del lavoro tra decentramento ed accentramento: un dolce girotondo?*, in *LD*, 2016, 267 ss.;

- Ferrante V., *Recenti evoluzioni della disciplina degli ammortizzatori sociali fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, 2009, 926-923 ss.;
- Ferrante V., Tranquillo T., *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016;
- Ferrara M.D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *LD*, 2015, 3, 639 ss.;
- Ferraro G. (a cura di), *I licenziamenti nel contratto «a tutele crescenti»*, in *Quad ADL*, 2015, 14;
- Ferraro G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *MGL*, 2012, 7 ss.;
- Ferraro G., *Crisi aziendale e mobilità*, in ID., *Autonomia e poteri nel diritto del lavoro*, Padova, 1992, 348 ss.;
- Ferraro G., *Crisi aziendale e mobilità*, in *RGL*, 1992, I, 53 ss.;
- Ferraro G., *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 189/2013;
- Ferraro G., F. Mazziotti, F. Santoni, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, XV ss.;
- Ferraro G., *Il sostegno all'occupazione nel recente d.l. n. 57/1993*, in *NGL*, 1994, 1 ss.;
- Ferraro G., *La risoluzione del rapporto di lavoro in "vista" del compimento dell'età pensionabile (mobilità lunga e prepensionamento)*, in Pileggi A. (a cura di), *Età pensionabile ed estinzione del rapporto di lavoro*, Roma, 2006, 67 ss.;
- Ferraro G., *Le integrazioni salariali*, in Ferraro G., Mazziotti F., Santoni F. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 16 ss.;
- Ferraro G., *Politiche dell'impiego e crisi occupazionale nella legge n. 236*, in *LI*, 1993, 19, 5;
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M., *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, 2012, 273 ss.;
- Filì V., *I servizi privati per il lavoro*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 95 ss.;
- Filì V., *Il patto di servizio personalizzato*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 175 ss.;
- Filì V., *Il reddito imponibile ai fini contributivi*, Torino, 2010;
- Filì V., *L'assegno individuale di ricollocazione tra welfare e workfare*, in Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Padova, 2016, 373 ss.;
- Filì V., *L'avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento*, Milano, 2002;

- Filì V., *L'inclusione da diritto a obbligo*, in Brolo M., Cester C., Menghini L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016, 79 ss.;
- Filì V., *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce del riparto della riforma costituzione 2016*, in *RGL*, 2016, 3 ss.;
- Filì V., *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008. L. 24 dicembre 2007, n. 247*, Milano, 2008, 19 e ss.;
- Filì V., *Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, in *LG*, 2012, 10, 890;
- Filì V., *Politiche attive e servizi per l'impiego*, Carinci F., Miscione M. (a cura di) in *Commentario alla riforma Fornero*, in *DPL*, suppl. 33, 2012, 192 ss.;
- Filì V., *Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali*, e-book Altalex, 2015, 15;
- Filì V., *Servizi per il lavoro e misure di workfare nel d.lgs. n. 150/2015*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016, 313 ss.;
- Filì V., *Stabilizzazione ed estensione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa*, in Zilio Grandi G. e Biasi M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Milano, 2018, 347 ss.;
- Filì V., *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/ V.2015 alla luce del riparto della riforma costituzione 2016*, in *RGL*, 2016, 3 ss.;
- Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi - Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e 23*, Torino, 2015;
- Fondazione Studi Consulenti del lavoro in collaborazione con Mefop, *Circolare sulla rendita integrativa temporanea anticipata (RITA)*, n. 7/2018;
- Fondazione Studi Consulenti del lavoro, *A.P.E. e R.I.T.A. I primi chiarimenti di Fondazione Studi – Le F.A.Q.*, 20 aprile 2017;
- Fondazione Studi Consulenti del lavoro, *Decreto legislativo n. 185/2016. Correttivo del Jobs Act. Guida operativa alle novità*, 2016, 7 ss.;
- Forlani N., *Ammortizzatori sociali e flessibilità del lavoro: un equilibrio necessario*, in Alleva P. G., Balletti E., Carabelli U., Di Stasi A., Forlani N., Liso F., Paci M. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, 99 ss.;
- Fraioli A. L., *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, Torino, 2012;
- Fraioli A.L., Pozzagli P., *Le tutele contro la disoccupazione*, in Vallebona A. (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012;
- Fraioli L., *Le tutela contro la disoccupazione*, in A. Vallebona (a cura), *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 114 ss.;
- Fuchs M., *La lunga storia del caso Mangold*, in *GDLRI*, 2011, 92 ss.;

- Gaeta L., *Il reddito minimo d'inserimento*, in Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, Napoli, 1999, 291 ss.
- Gaeta L., *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, Napoli, 1986;
- Gaeta L., Viscomi A., *L'Italia e lo Stato sociale*, in Ritter G.A., *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1996;
- Gaetani M., Marrucci M., *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, Milano, 2017, 34 ss.;
- Galante M., *Lo jus variandi all'epoca del jobs act*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016, 51 ss.;
- Garofalo C., *I soggetti svantaggiati nella normativa europea e interna*, in Brolo M., Cester C., Menghini L. (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, 2016, 19 ss.;
- Garofalo D. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, in ADAPT University Press, 2018;
- Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016;
- Garofalo D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, 2004;
- Garofalo D., *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d.lgs. n. 276/2003*, in Miscione M., Garofalo D. (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010. Commentario alla Legge n. 183/2010*, Milano, 2011, 579 ss.;
- Garofalo D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Milano, 2010;
- Garofalo D., *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in LG, 2012, 1011 ss.;
- Garofalo D., *Gli ammortizzatori sociali tra pubblico e privato*, in Aa.Vv., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro (Venezia, 25-26 maggio 2007)*, Milano, 2008, 271;
- Garofalo D., *Gli ammortizzatori sociali*, in Carinci F., Miscione M. (a cura di), *Commentario alla riforma Fornero*, in DPL, 2012, suppl. n. 33, 166 ss.;
- Garofalo D., *Il contratto di solidarietà espansiva*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 243 ss.;
- Garofalo D., *Il d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22: un primo commento*, in RDSS, 2015, 2, 388 ss.;
- Garofalo D., *Il finanziamento delle misure di sostegno al reddito dopo la riforma Fornero*, in RGL, 2014, I, 305 ss.;
- Garofalo D., *Il Fondo (di rotazione) per la formazione professionale alla luce del Collegato lavoro 2010*, in Miscione M., Garofalo D. (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010. Commentario alla Legge n. 183/2010*, Milano, 2011, 469 ss.;

- Garofalo D., *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 437 ss.;
- Garofalo D., *Il sostegno ai disoccupati in situazioni di bisogno: L'ASDI*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria*, Bari, 2015, 311;
- Garofalo D., *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, Curzio P., Di Paola L., Romei R., (diretto da), *Previdenza ed assistenza*, Milano, 2017, 93 ss.;
- Garofalo D., *L'Assegno Individuale di Ricollocazione*, in Ghera E., Garofalo D., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, Bari, 2016, 217 ss.;
- Garofalo D., *L'iniziativa legislativa in tema di mercato del lavoro nel decennio 1991-2001*, in *DRI*, 2006, 1087 ss.;
- Garofalo D., *La cassa integrazione guadagni*, in M. Marazza, (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, in M. Persiani, F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Padova, 2012, vol. IV, tomo II, 2044 ss.;
- Garofalo D., *La disciplina comune CIGO/CIGS*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 20 ss.;
- Garofalo D., *La legislazione nel 1993-1994*, in *DRI*, 1995, 116 ss.;
- Garofalo D., *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, Napoli, 225;
- Garofalo D., *La ratio della riforma*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 11 ss.;
- Garofalo D., *La riforma (senza fine) degli ammortizzatori sociali*, in Miscione M., Garofalo D. (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010. Commentario alla Legge n. 183/2010*, Milano, 2011, 572 ss.;
- Garofalo D., *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *PAPP*, 2005, I, 35 ss.;
- Garofalo D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in *DRI*, 2008, 957 ss.;
- Garofalo D., *La riforma della CIGS*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act 2*, Bari 2016, 81 ss.;
- Garofalo D., *La tutela della disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, in Zilio Grandi G., Biasi M., *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, cit., 353;
- Garofalo D., *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in Brollo M. (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in Persiani M., Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del Lavoro*, Padova, 2012, vol. VI, 544 ss.;

- Garofalo D., *Le novità in tema di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, in *Adapt Labour Studies*, e-book series, 2015, n. 40;
- Garofalo D., *Le politiche attive del lavoro nel Jobs Act*, in Carinci F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II*, in *Adapt Labour Studies*, e-book series, 2014, n. 32, 78 ss.;
- Garofalo D., *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in Carinci F. (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, in *Adapt Labour Studies*, e-Book series, 2016, n. 54, 89 ss.;
- Garofalo D., *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Adapt Working paper* n. 16/2005;
- Garofalo D., *Mercato del lavoro e regionalismo*, in Di Stasi A. (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004, 229 ss.;
- Garofalo D., *Profili giurisprudenziali del lavoro nero*, in *RGL*, 2012, I, 335 ss.;
- Garofalo D., *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in Ghera E., Garofalo D., *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 9 ss.;
- Garofalo D., *Strumenti di flessibilità alternativi alle riduzioni del personale (il contratto di solidarietà difensivo)*, in *ADL*, 2010, 353 ss.;
- Garofalo R., *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *DRI*, 2006, 3, 671 ss.;
- Gatta C., *La tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali, specificità, aspetti problematici*, in *RDSS*, 2003, 273 ss.;
- Gazier B., *La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine*, in *DRI*, 2011, 66 ss.;
- Gentile G., Avolio C., Baldassarre A., *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza: welfare locale, strumenti partecipativi e politiche di inclusione sociale*, in *DLM*, 2011, 333 ss.;
- Gentile G., *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in M. Cinelli, G. Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247*, Torino, 2008, 512 ss.;
- Gheido M. R., Casotti A., *Il contratto di ricollocazione*, in *DPL*, 2018, 7, 413 ss.;
- Gheido M. R., Casotti A., *Il contratto di solidarietà*, in *DPL*, 2016, 2747 ss.;
- Gheido M.R., Casotti A., *Slitta il termine del periodo sperimentale dell'A.PE ma si ampliano i beneficiari*, in *DPL*, 2018, 4, 46 ss.;
- Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015;
- Ghera E., *Diritto del lavoro*, Bari, 2010, 365;
- Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016;

- Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Semplificazioni – sanzioni – ispezioni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016;
- Ghera E., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003;
- Ghera E., *L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti dell'autonomia privata in materia di iniziativa economica*, in *MGL*, 1966, 431-432;
- Ghera E., *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in *RGL*, 1965, I, 160 ss.;
- Ghera F., *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum alla DIS-COLL*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2015, 301 ss.;
- Ghezzi G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Milano, 1965;
- Giannini M.S., *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *RGL*, I, 1949-1950, 13 ss.;
- Giglio G., *Ricongiunzione e totalizzazione dei contributi previdenziali*, in Canavesi G. (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Torino, 2017;
- Giubboni S., *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DRI*, 2014, 715 ss.;
- Giubboni S., *Il diritto del lavoro nella crisi europea. A proposito di un recente volume*, in *W.P.C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».INT – 126/2016*;
- Giubboni S., *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *DLRI*, 2003, 563 ss.;
- 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*, Torino, 2013, 446 ss.;
- Giubboni S., *La tutela del lavoratore in mobilità*, in Miscione M. (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito e tutela dei diritti*, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. III, Torino, 2007, 595 ss.;
- Giubboni S., *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT – 246/2015*;
- Giubboni S., Sandulli P., *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Torino, 2017, 59 ss.;
- Giubboni S., *Solidarietà*, in *RDSS*, 2012, 4, 525 ss.;
- Giubboni S., *Struttura ed evoluzione del sistema previdenziale italiano: note di ricerca*, in *WP CSDLE «Massimo D'Antona».IT – 329/2017*;
- Giugni G., *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, 1973, 286 ss.;
- Gori G. (a cura di), *Il reddito d'inclusione sociale*, Bologna, 2016;

- Gottardi D., Bazzani T., *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, Napoli, 2015;
- Gottardi D., *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Padova, 1995;
- Gottardi D., *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexsecurity: andata e ritorno*, in *LD*, 2015, 239;
- Gragnoles E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione al XVII Congresso nazionale Aidlass, *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Pisa, 7-9 giugno 2012, in *DLRI*, 2012, 136;
- Gragnoles E., *Il licenziamento individuale per riduzione di personale e le novità normative*, in *RIDL*, 2015, 4, 1062 ss.;
- Granaglia E., Bolzini M., *Il reddito di base*, Roma, 2016;
- Granaglia E., *Non solo opportunità e contrasto alla povertà. Le tante ragioni per occuparsi delle disuguaglianze di reddito*, in *RPS*, 2016, 3-4, 17 ss.;
- Guarriello F., *Politiche europee e mutamenti demografici*, in *RGL*, 2015, 2, 287 ss.;
- Guerra M.C., Tangorra R., *Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2015, 3, 357 ss.;
- Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare – Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008;
- Ichino P., *Il contratto di lavoro*, in Cicu A., Messineo F., Mengoni L. (già diretto da) - Shlesinger P. (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, III, 2003, 42 ss.;
- Ichino P., *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, Milano, II, 1985;
- Impicciatore R., *Cambiamenti demografici e mercato del lavoro*, in *RGL*, 2015, I, 269 ss.;
- Jessoula M., *La riforma delle pensioni Poletti-Renzi: un passo verso la soluzione del «trilemma» delle pensioni?*, in *PS*, 2017, 1, 169 ss.;
- Jocteau G.C., *Le origini della legislazione sociale in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in *Movimento operaio e socialista*, 1982, XXVIII, 2, 290 ss.;
- La Terza M., *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *MGL*, 2008, 192 ss.;
- La Terza M., *Pluralità delle gestioni pensionistiche e ricomposizione della posizione assicurativa*, in *MGL*, 2012, 668 ss.;
- Laforgia S., *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 565 ss.;
- Lagala C., *Contrattazione, lavoro e previdenza in agricoltura*, Milano, 1987;
- Lagala C., *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Bari, 2001;

- Lai M., *Bilateralità e lavoro*, in *RIMP*, 2014, 2, 283 ss.;
- Lai M., *Fondi bilaterali di solidarietà*, in *DPL*, 2012, 32, 2005 ss.;
- Lai M., *I contratti di solidarietà*, in *DPL*, 2009, 759 ss.;
- Lai M., *I fondi bilaterali di solidarietà*, in *Boll. Adapt*, 12 luglio 2012, 1 ss.;
- Lai M., Ricciardi L., *La nuova disciplina del lavoro agile*, in *DPL*, 2016, 11;
- Lambertucci P., *Commento agli artt. 26 e 27*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 4-5, 1134 ss.;
- Lambertucci P., *Crisi di impresa, cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, 2000, III ed., 767 ss.;
- Lambertucci P., *Il diritto al lavoro tra principi costituzionali e discipline di tutela*, in *RIDL*, 2010, 91 ss.;
- Lambertucci P., *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, Legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, 1997, 261 ss.;
- Lambrou M., *Rendita integrativa temporanea anticipata*, in *DPL*, 2018, 30, 1888 ss.;
- Lamonaca V., *L'indomita resistenza degli ammortizzatori sociali in deroga*, in E. Balletti, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 129 ss.;
- Larizza P., *Tre problemi per una riforma*, *Il Sole – 24 Ore*, 6 marzo 1992;
- Lassandari A., *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *RDSS*, 2014, 1, 52 ss.;
- Lassandari A., *La tutela immaginaria del mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *LD*, 2016, 253 ss.;
- Lenti L., *La Cassa integrazione nell'analisi dei giuristi*, in *RDPC*, 1979, 559 ss.;
- Leonardi S., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in Allamprese A., Corraini I., Fassina L., (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Roma, 2012, 236 ss.;
- Leone G., *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in Garofalo D., Balletti E. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari 2016, 271 ss.;
- Leone G., *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, in D. Garofalo, E. Balletti, (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 283 ss.;
- Leva Sandri L. R., *Assegni familiari e integrazioni salariali*, in *Nuovo Dig. It.*, t. 2, 1958, 1052 ss.;
- Levi Sandri L., *Sicurezza sociale e diritto del lavoro*, in *RTDP*, 1959, 776 ss.;

- Liso F., *Appunti per una lettura degli articoli 2 e 3 della riforma Fornero*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, vol. IV, Torino, 2014, 291 ss.;
- Liso F., *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *RDSS*, 2009, 704 ss.;
- Liso F., *Autonomia collettiva e occupazione*, in *GDLRI*, 1998, 254;
- Liso F., *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in Aa. Vv., *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, 587 ss.;
- Liso F., *Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto-legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, in *Working Paper Adapt*, 68/2008;
- Liso F., *Gli ammortizzatori sociali e il lavoratore anziano*, in Intorcchia M., Liso F., Vitali L. (a cura di), *Pensioni di anzianità, pensionamenti anticipati e ammortizzatori sociali*, Roma, 2000, 29 ss.;
- Liso F., *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, 2009, 11 ss.;
- Liso F., *Gli ammortizzatori sociali: un cantiere sempre aperto*, in *RDSS*, 2014, 4, 471 ss.;
- Liso F., *I fondi bilaterali alternativi*, in Ferraro G., Mazzotta O., Cinelli M. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 521 ss.;
- Liso F., *I servizi all'impiego*, in Garofalo D., Ricci M. (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Bari, 2006;
- Liso F., *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *RIDL*, 1995, I, 339 ss.;
- Liso F., *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, 1 ss.;
- Liso F., *Il nuovo mercato del lavoro*, in *LI*, 1991, 14, 10 ss.;
- Liso F., *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in Alleva P.G., Balletti E., Carabelli U., Di Stasi A., Forlani N., Liso F., Paci M. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, 106 ss.;
- Liso F., *L'unitas multiplex delle regole del mercato del lavoro*, in *LD*, 1992, 495 ss.;
- Liso F., *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *GDLRI*, 1997, 1 ss.;
- Liso F., *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla L. n. 223 del 1991*, in *LI*, 1992, suppl. 12, 5 ss.;
- Liso F., *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in *LI*, 17, 1991, 8 ss.;
- Liso F., Lagala C., *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. 848-bis)*, in *RDSS*, 2003, 675 ss.;
- Liso F., *Mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge 223/1991*, in *RGL*, 1993, I, 223;

- Liso F., *Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri*, *www.bollettinoadapt.it*, 20 settembre 2012, 5-6;
- Liso F., *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, in *LI*, 1991, 17-24, 393;
- Lodi L., *Anticipo pensionistico volontario e aziendale*, in *DPL*, 2018, 22, 1383 ss.;
- Loffredo F. E., *La assicurazione disoccupazione: Genesi - assetto - Problemi*, in *La disoccupazione in Italia*, Atti della Commissione Parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, vol. II, tomo 2, Camera dei Deputati, Roma, 1953, 73 ss.;
- Loi P., *Gli ammortizzatori sociali*, in Magnani M., Pandolfo A., Varesi P. A. (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Torino, 2008, 221;
- Loi P., *La sicurezza. Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Torino, 2000, 12-67;
- Loi P., *Le misure di workare*, in Brollo M. (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in Persiani M., Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Padova, 2013, vol. VI, 929 ss.;
- Madonia G., Ruperto C., *Le prestazioni pensionistiche*, in Sgroi A. (a cura di), *Il sistema di previdenza sociale dei lavoratori privati*, Torino, 2010, 412 ss.;
- Magnani M., *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, in *LD*, 1992, 691 ss.;
- Magnani M., *Commento all'art. 1*, in Persiani M. (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 4-5, 890;
- Magnani M., *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 836/1984*, in Napoli M. (a cura di), *Misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali*, in *NLCC*, 1985, 819 ss.;
- Magnani M., *Imprese in crisi nel diritto del lavoro*, in *Dig. it.- sez. comm.*, VII, Torino, 1982, 583 ss.;
- Magnani M., *La riforma del mercato del lavoro*, in *www.adapt.it*, 17 aprile 2012;
- Magnani M., Tiraboschi M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 2012;
- Maio V., *La nuova disciplina dei controlli a distanza sull'attività dei lavoratori e la modernità post panottica*, in *Arg. dir. lav.*, 2015;
- Maio V., *Le modifiche ai contratti di solidarietà apportate dal d.l. n. 34 del 2014 (cd. Decreto Poletti) e dalla legge di conversione n. 78 del 2014*, in *ADL*, 2014, 4-5, 956 ss.;
- Mancini G.F., *Commento all'art. 4*, in Branca G., (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 207 ss.;
- Marazza M., *Il lavoro autonomo dopo la riforma del Governo Monti*, in *ADL*, 4-5, 773 ss.;

- Marcaletti F., Garavaglia E., *Le età al lavoro. La gestione dell'age-diversity analizzando i processi di invecchiamento nelle organizzazioni*, in *SL*, 2014, 134, 116 ss.;
- Maresca A., *Commento all'art. 8*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 4-5, 983 ss.;
- Mariani M., *Liste di mobilità, contratto di reinserimento e riserva di posti nella p.a.*, in M. Papaleoni, R. Del Punta, M. Mariani, *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Padova, 1993, 387 ss.;
- Mariucci L., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *MGL*, 2012, 3, 492 ss.;
- Mariucci L., *Collocamento e tutela del contraente debole*, in *RGL*, 1974, I, 453 ss.;
- Mariucci L., *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendale e mobilità del lavoro*, in *RTDPC*, 1979, 1360 ss.;
- Mariucci L., *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, in *LD*, 2015, 1, 13 ss.;
- Mariucci L., *Le lacunose rendite del lavoro nero: un conteggio giudiziale*, in *RGL*, 1979, II, 1384 ss.;
- Marocco M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la riforma Fornero*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT-192/2013*;
- Marrucci M., *Contratti di solidarietà: così le istruzioni del Ministero*, in *GL*, 2009, n. 26;
- Marsala A. (a cura di), *Il welfare to work: modelli di intervento europeo*, Roma, 2006;
- Martone L., *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, in *QF*, 1974-1975;
- Martone M., *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, 2017, 1, 1 ss.;
- Martone M., *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 2017, I, 409 ss.;
- Massi E., *Agenzia unica per le ispezioni del lavoro: aspettative e criticità*, in *DPL*, 2015, 41, 2351 ss.;
- Massi E., *Cigs e contratto di solidarietà*, in *DPL*, 2016, 2197 ss.;
- Massi E., *Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*, in *DPL*, 2009, 10, 635 ss.;
- Massi E., *Fondi di solidarietà e integrazione del reddito*, in *DPL*, 2016, 558;
- Massi E., *Fondo di integrazione salariale: funzionamento e compiti*, in *DPL*, 2016, 997 ss.;
- Massi E., *I contratti di solidarietà espansiva*, in *DPL*, 2016, 7, 420 ss.;
- Massi E., *Integrazione salariale: quanto mi costi?*, in *dottrinalavoro.it*;
- Massi E., *L'anticipo della pensione tra esodati, Ape, Rita e precoci*, 2017, E-book, consultabile in www.generazionevincente.it/?p=16009;
- Massi E., *La riforma dell'integrazione salariale ordinaria e straordinaria*, in *DPL*, 2015, 46, 1 ss.;
- Massi E., *Lavoro a tempo parziale e pensionamento: cosa propone la legge di stabilità 2016*, in www.dottrinalavoro.it;

- Massi E., *Le integrazioni salariali straordinarie (CIGS) in deroga alla previsione generale*, consultabile in www.generazionevincente.it;
- Massi E., *Part-time agevolato: primi chiarimenti Inps*, in *DPL*, 2016, 22, 1340 ss.;
- Massimiani C. (a cura di), *Dal Libro Verde sulla Modernizzazione del Diritto del Lavoro alla Comunicazione sulla Flexicurity*, in *CSDLE M. D'Antona*, Dossier n. 9/2007;
- Mastrangeli F. D., Nicolini C. A., *La contribuzione previdenziale*, Torino, 1997, 516 ss.;
- Mazziotti F., *Diritto della previdenza sociale*, Napoli, 2008;
- Mazzoni G., *Previdenza e assistenza: due parallele che non si incontrano mai*, in *PS*, 1963, 456 ss.;
- McBritton M., *Interventi a favore dei lavoratori anziani*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 749 ss.;
- Meliadò G., *Gruppi di imprese, società collegate, comando e/o distacco*, in Aa. Vv., *Lavoro decentrato, interessi del lavoratore, organizzazione delle imprese*, Bari, 1996, 188 ss.;
- Melillo A. L., *Gli ammortizzatori sociali in deroga sono aiuti di stato?*, in *Dossier Adapt*, 19, 28 ottobre 2009;
- Menghini L., *Contratti di solidarietà, relazioni industriali e politica dell'occupazione*, in *LPO*, 1985, 14 ss.;
- 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, 1961, 373 ss.;
- Mesiti D., *Diritto previdenziale. Norme e interpretazione*, Milano, 2018;
- Mesiti D., *Le nuove prestazioni previdenziali in caso di disoccupazione involontaria ed il contratto di ricollocazione*, in *LG*, 2015, 4, 329 ss.;
- Minervini G., *Riflessioni in tema di composizione della crisi dell'impresa industriale*, in *D&D*, 1980, 759;
- Miscione M., *Art. 2116*, in P. Cendon (diretto da), *Commentario al Codice Civile*, Torino, 2002, III, 398;
- Miscione M., *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli, 1978;
- Miscione M., *Cassa integrazione guadagni e mobilità*, in M. Miscione, C. Zoli, *Crisi aziendale e legge n. 236/1993*, in *DPL*, 1993, 44, III ss.;
- Miscione M., *Cassa integrazione: fattispecie e condizioni di intervento*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Atti del Convegno su *Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione*, Bologna 28-29 aprile 1973, Milano, 1974, 30 ss.;
- Miscione M., *Emanata la Riforma Fornero (l. n. 92/2012), ma già previste le modifiche*, in *LG*, 2012, 745 ss.;
- Miscione M., *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *LG*, 2011, 6, 545;

- Miscione M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, relazione svolta alle Giornate di studio di Diritto del lavoro organizzate dall'AIDLASS in Aa.Vv., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro (Venezia 25-26 maggio 2007)*, Milano, 2008, 10 ss. e 135 ss.;
- Miscione M., *Gli scopi dell'indennità di disoccupazione ora NASpI*, in *LG*, 2018, 10, 903 ss.;
- Miscione M., *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *QDLRI*, 1995, n. 17, 133 ss.;
- Miscione M., *I contratti di solidarietà*, in ID (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzia del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, Vol. III, in F. Carinci (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Torino, 2007, 159 ss.;
- Miscione M., *I provvedimenti per la garanzia del salario e il rischio economico*, in *DL*, 1975, I, 395 ss.;
- Miscione M., *Il prepensionamento nel caos (d. l. n. 86/1988)*, in *DPL*, 1988, 1225 ss.;
- Miscione M., *L'automaticità delle prestazioni*, in *LD*, 1987, 357 ss.;
- Miscione M., *L'indennità di mobilità*, Napoli, 1993;
- Miscione M., *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, in *ADAPT University Press*, 2016, n. 54;
- Miscione M., *La Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli, 1978;
- Miscione M., *La delega in materia di ammortizzatori sociali*, in F. Carnici, M. Miscione (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Libro Bianco" al Disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002, 49 ss.;
- Miscione M., *La disoccupazione speciale*, Roma, 1985;
- Miscione M., *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in *DPL*, 1999, 41, 2867 ss.;
- Miscione M., *La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata*, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), *Il Collegato Lavoro 2008*, l. 24 dicembre 2007, n. 247, Milano, 2008, 19 ss.;
- Miscione M., *Lavori socialmente utili tra riforma e prospettive di riforma*, in *DPL*, 1997, 30 ss.;
- Miscione M., *Mercato e lavoro: la legislazione del 1994*, in *DPL*, 1994;
- Miscione M., *Un'incerta legislazione d'urgenza per rendere meno «facili» i licenziamenti*, in F. Carinci (a cura di), *Il mercato del lavoro fra vecchio e nuovo diritto*, Milano, 1993, 223 ss.;
- Miscione M., *Il diritto del lavoro nella «riforma Monti-Fornero»*, in *LG*, 2012, 329 ss.;
- Mocella M., *Gli ammortizzatori sociali per le imprese artigiane dopo la legge 28/1/09, n. 2*, in *DML*, 2010, 87 ss.;
- Monticelli E., *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *OC*, 2017, 2, 7 ss.;

- Montuschi L., *Cassa integrazione, ristrutturazioni aziendali e contrattazione collettiva*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Atti del Convegno su *Licenziamenti per riduzione di personale e cassa integrazione*, Bologna 28-29 aprile 1973, Milano, 1974, 42 ss.;
- Moramarco V., Paccagnella B., *L'età e il lavoro. I percorsi professionali dei disoccupati over 40 a Milano*, Vita e Pensiero, Milano, 2004;
- Morese R., *Adesso alla riforma serve una regia*, in *Il Sole – 24 Ore*, 26 marzo 1992, 17;
- Mortillaro F., *Con la 223 si è voluto resuscitare il mito della piena occupazione*, in *Il Sole – 24 Ore*, 2 aprile 1992, 14;
- Napoletano G., *Il nuovo regime della integrazione salariale*, Napoli, 1992;
- Napoli M., *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2008, 337 ss.;
- Napoli M., *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Jus*, 2003, 237;
- Napoli M., *La nuova legge sul salario garantito: prime riflessioni*, in *RGL*, 1975, I, 379 ss.;
- Napoli M., *Le nuove disposizioni in materia di licenziamenti collettivi e mobilità*, in *RGL*, 1994, I, 185 ss.;
- Napoli M., Occhino A., Corti M., *I servizi per l'impiego*, Milano, 2010;
- Natalini F., *La riforma dell'Aspi nell'ambito del Jobs Act: nasce la Naspi*, in Fiorillo, L. Perulli, A. (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino, 2015, 219 ss.;
- Natoli U., *Limiti costituzionali dell'iniziativa economica privata nei rapporti di lavoro*, Milano, 1955, 72;
- Nicolini C. A., *Gli ammortizzatori sociali riformati*, in ID. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, 2018, 2 ss.;
- Nicolini C. A., *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, in ID. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, 2018, 34 ss.;
- Nicolini C. A., *La cassa integrazione guadagni*, in G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Milano, 2018, 386 ss.;
- Nicolini C. A., *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 269/2015*, 7;
- Nicolini C. A., *Prescrizione dei contributi previdenziali, automaticità delle prestazioni e tutela dell'anzianità previdenziale dopo la legge n. 335 del 1995*, in *RIDL*, 1996, I, 295 ss.;
- Nogler L., *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una "best practice"?*, in *GDLRI*, 2014, 727 ss.;
- Nogler L., *Quale sicurezza sociale nell'Unione Europea?*, in *RGL*, 1994, I, 90 ss.;
- Novella M., *Art. 46, 1° co., lett. a). Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile*, in L. Nogler, M. Marinelli (a cura di), *La*

- riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183, Milano, 2012, 440 ss.;*
- Novella M., *Lavoro subordinato, lavoro a progetto, lavoro autonomo. La legge n. 92/2012 ridefinisce la fattispecie?*, in *LD*, 3-4, 569 ss.;
- Occhino A., *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, in *DLM*, 2016, 3, 500 ss.;
- OECD, *The OECD Jobs Study, Facts, Analyses, Strategies*, 1994; OECD, *Implementing the OECD Jobs Strategy: Lessons from Member's Countries Experience*, Economics Department Working Papers, Parigi, 2002;
- Olivelli P., *La Costituzione e la sicurezza sociale. I principi fondamentali*, Milano, 1988;
- Olivieri A., *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 647 ss.;
- Olivieri A., *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *ADL*, 2016, 2 ss.;
- Olivieri A., *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 185 ss.;
- Olivieri A., *La rioccupazione del cassintegrato tra condizionalità e cumulabilità*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act2*, Bari, 2016, 334 ss.;
- Olivieri A., *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino, 2017;
- Olivieri L., *I servizi pubblici per l'impiego tra inadeguatezza strutturale e scarsità di risorse in attesa dell'Agenzia nazionale per l'occupazione*, in *DRI*, 2015, 268 ss.;
- Orlandini G., *La via italiana alla "flexicurity": la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*, 2015, 3, 67 ss.;
- Paci M., *I rapporti tra previdenza e assistenza e le prospettive aperte dalla legge di ristrutturazione dell'I.N.P.S.*, in *PS*, 1989, 849 ss.;
- Paci M., *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *SM*, 2008, I, 4 ss.;
- Paci N., *Disoccupati e strumenti di sostegno al reddito nel Jobs Act: quale rapporto tra bisogno e tutela, soprattutto dei lavoratori non standard?*, in *RGL*, 2016, 1, 785 ss.;
- Paci N., *L'indennità di disoccupazione: il punto della situazione*, in *LG*, 2001, 4, 326 ss.;
- Paci N., *La condizionalità*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 429 ss.;
- Pallini M., *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali «in deroga» con la disciplina degli aiuti di stato*, in *RDSS*, 2009, 355 ss.;

- Pandolfo A., *La cassa integrazione guadagni per crisi aziendale*, in Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Torino, 2017, 50 ss.;
- Pandolfo A., Marimpietri I., *Ammortizzatori sociali fai da te: il caso del settore del credito*, in *PAPP*, 2001, 1, 111 ss.;
- Papaleoni M., *L'indennità di mobilità*, in Papaleoni M., Del Punta R., Mariani M. (a cura di) *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Padova, 1993, 423 ss.;
- Parisella P., *I trattamenti di disoccupazione*, in Nicolini C. A. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, 2018, 159 ss.;
- Pascucci P., *I livelli essenziali delle prestazioni (art. 28)*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 132 ss.;
- Pascucci P., *Le innovazioni in tema di servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità*, in Ferraro G. (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi di impresa*, Torino, 2014;
- Pascucci P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *RDSS*, 2012, 3, 453 ss.;
- Pasquarella V., *Gli interventi di raccordo tra politiche attive e passive*, in P. Chieco (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 639 ss.;
- Pasquarella V., *Work-life balance: esiste un modello italiano di «conciliazione condivisa» dopo il jobs act?*, in *RIDL*, 2017, 1, 41 ss.;
- Passalacqua P., *Il lavoro a progetto*, in G. Pellacani (a cura di), *Riforma del lavoro. Tutte le novità introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 2012, 137 ss.;
- Passalacqua P., *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria per il 1997*, in *DL*, 1997, I, 205 ss.;
- Pedrazzoli M., *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, in *RGL*, I, 545 ss.;
- Pedrazzoli M., *La cassa integrazione salari straordinaria*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi*, Atti "Convegno itinerante" di Bologna, 28-29 aprile 1973, Milano 1974, 51 ss.;
- Pera G., *I contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1984, 335 ss.;
- Persiani M. (a cura di), *Commentario alla legge 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 844 ss.;
- Persiani M., *Commento all'art. 38*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici (artt. 35-40)*, Bologna-Roma, 1979, 237 ss.;
- Persiani M., *Crisi economica e crisi del welfare state*, in Aa. Vv., *La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro*, Atti delle giornate

- di Studio nel cinquantennio dalla nascita dell'AIDLASS, Bologna, 16-17 maggio 2013, Milano, 2014, 133 ss.;
- Persiani M., *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *DLRI*, 2013, p. 641;
- Persiani M., D'Onghia M., *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2018;
- Persiani M., D'Onghia M., *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2016;
- Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2012;
- Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2014;
- Persiani M., *Giurisprudenza costituzionale e diritto della previdenza sociale*, in Aa. Vv., *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale*, I, Roma, 1987, 85 ss.;
- Persiani M., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Padova, 1960;
- Persiani M., *Luci, ombre e declino della solidarietà nella previdenza sindacale*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, 2015, II, 749;
- Persiani M., *Note sulla disciplina di alcune collaborazioni coordinate*, in *ADL*, 2015, 6, 1257 ss.;
- Persiani M., *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *ADL*, 1996, 53 ss.;
- Persiani M., voce *Diritto della Sicurezza Sociale*, in *ED*, Annali, 2011, 447 ss.;
- Persiani M., voce *Sicurezza sociale*, in *NDI*, XVII, 1970, 300 ss.;
- 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. Decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23*, Torino, 2015, 26 ss.;
- Peruzzi M., *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, in *DSL*, 2017, 1 ss.;
- Pessi A., *Il principio di "neutralizzazione" e la sua applicazione ragionevole*, nota a Corte cost., 13 aprile 2017, n. 82, in *GC*, 2017, 2, 804 ss.;
- Pessi R., *Commento all'art. 4*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 4-5, 912 ss.;
- Pessi R., *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in *GDLRI*, 1985, 335 ss.;
- Pessi R., *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *RDSS*, 2010, 325 ss.;
- Pessi R., *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995;
- Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2006;
- Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2012;
- Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2014;
- Pessi R., *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2016;
- Pessi R., Pisani C., Proia G., Vallebona A., *Jobs Act e licenziamento*, Torino, 2015;

- Pessi R., *Politiche attive e passi per l'occupazione nel Jobs Act*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Torino, 2017, 1 ss.;
- Pessi R., *Salario previdenziale e rapporto di lavoro*, in *RDSS*, 2003, 459 ss.;
- Pessi R., *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *RDSS*, 2016, 4, 602 ss.;
- Piccininno S., voce *Trattamento di integrazione salariale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, 1992, 1264 ss.;
- Pinelli C., «*Social card*», o del ritorno alla carità di Stato, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli, 2009, 1177 ss.;
- Pino G., Garofalo D., *Commento agli artt. 20-22*, in Ghera E. (a cura di), *Occupazione e flessibilità. Legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Napoli, 1998;
- Pinto V., *La nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 199 ss.;
- Pinto V., *Prime chiose sulla nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". It - 151/2012*;
- Pisani E., *La contrattazione*, in Bellardi L., Groppi A., Liso F., Pisani E. (a cura di), *Sindacati e contrattazione collettiva in Italia nel 1972-74*, Milano, 1978, 76 ss. e 150 ss.;
- Piva I., *Problemi giuridici e politici della "responsabilità" alle origini dell'assicurazione infortuni sul lavoro in Italia*, in *RIMP*, 1980, I, 649 ss.;
- Pizzi F., Russo F., *L'ammortizzatore sociale universale: l'ASpI*, in Stern P. (a cura di), *ASpI e nuovi ammortizzatori sociali*, Santarcangelo di Romagna, 2012;
- Pizzoalto F., *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, 2009;
- Pizzolato F., *Il minimo vitale*, Milano, 2004;
- Pizzolato F., *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *RDSS*, 2010, 2, 349 ss.;
- Plini S., *I contratti di solidarietà francesi*, in *ASAP- Notizie sindacali*, 1983, 86 ss.;
- Ponte F., *Brevi riflessioni intorno alla nozione di unità produttiva, tra la distribuzione delle tutele e il limite all'applicazione dello Statuto dei lavoratori*, in *ADL*, 2015, 1395 ss.;
- Ponzellini A.M., *Lavorare più a lungo. Le politiche active ageing in una prospettiva generazionale*, in Bordogna L., Pedersini R., Provas G.C. (a cura di), *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, Milano, 2013, 253 ss.;
- Proia G., *Stato sociale e redditi minimi*, in *MGL*, 2016, 733 ss.;
- Prosperetti G., *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, 2017, 2, 301 ss.;
- Prosperetti U., *Sul diritto al lavoro*, in *GI*, 1953, 187;

- Prosperetti U., *Sulle nozioni di protezione sociale e sicurezza sociale*, in *RGL*, 1954, I, 298 ss.;
- Pugliese M.A., *Diritti sociali e reddito minimo nella lotta alla povertà ed all'esclusione tra ordinamento sovranazionale e politiche socio-assistenziali nazionali e regionali*, in *PAPP*, 2005, I, 785 ss.;
- Raitano M., Treves C., *L'introduzione della Naspi: estensione delle tutele e criticità*, in *RPS*, 2014, 4, 43 ss.;
- Ranci Ortigosa E., *Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2007, 19-20, 17 ss.;
- Ratti E., *Anticipo pensionistico e passaggio generazionale*, in *DPL*, 2018, 2, 83 ss.;
- Rausei P., *Contratti di solidarietà e tutele dei lavoratori*, in *DPL*, 2016, 36, 2077 ss.;
- Rausei P., *La nuova riforma del lavoro. Legge 28 giugno 2012, n. 92. Guida operativa*, Milano, 2012;
- Rausei P., *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato nazionale del lavoro*, in *LG*, 2016, 1, 5 ss.;
- Rausei P., *La riforma del lavoro in una prospettiva di diritto sanzionatorio*, in Magnani M., Tiraboschi M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Milano, 2012, 437 ss.;
- Rausei P., *Naspi, Asdi, Dis-Coll e contratto di ricollocazione*, Milano, 2015;
- Rausei P., Tiraboschi M., *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in *Adapt University Press*, giugno 2012;
- Ravelli F., *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018;
- Ravelli F., *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *GDLRI*, 2015, 3, 499 ss.;
- Regalia I., Gasparri S., *Social partners' involvement in unemployment benefit regimes in Europe*, in www.eurofound.europa.eu, 2012;
- Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, 2013, 119 ss.;
- Renga S., *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, in *LD*, 2017, 2, 218 ss.;
- Renga S., *Gli ammortizzatori sociali: una riforma che strizza l'occhio al privato*, in Perulli A., Fiorillo L. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, vol. IV, Torino, 2014, 325ss.;
- Renga S., *La 'riforma' degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 2012, 3-4, 621 ss.;
- Renga S., *La cassa integrazione guadagni ordinaria*, in R. Pessi, G. Sigillò Massara (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Torino, 2017, 20;
- Renga S., *La tutela contro la disoccupazione*, Torino, 1997;

- Renga S., *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996;
- Renga S., *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *LD*, 2015, 1, 77 ss.;
- Renga S., *Vecchi 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*, Torino, 2013, 543 ss.;
- Renga S., voce *Sospensione del lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *D. disc. priv. sez. comm.*, IX, Torino, 1988, 1 ss.;
- Revelli M., *Poveri noi*, Torino, 2010;
- Ricci G., *Servizi per l'impiego tra modifiche legislative e una riforma spesso annunciata, mai compiutamente realizzata*, in *Studi in memoria di M.G. Garofalo*, Bari, 2015, pp. 822 ss.;
- Ricci M., *Alcune osservazioni sulla legislazione del lavoro nel biennio 2014/2015 tra flessibilità e occupazione*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016, 149 ss.;
- Ricci M., *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in M. Brollo, M. Marazza (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in *ADL*, 2015, 6, 119 ss.;
- Ricci M., *Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, in *ADL*, 2016, 248;
- Ricci M., *Servizi per l'impiego: analisi e prospettive alla luce della l. n. 92/2012*, in Chieco P. (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012, n. 92*, Bari, 2013, 623 ss.;
- Rizzo T.L., *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli, 1988;
- Roccella M., *L'autunno del mercato del lavoro*, in *Eguaglianza e Libertà*, 2007, in www.eguaglianzaeliberta.it;
- Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012;
- Rogowsky R., Wilthagen T., *Reflexive Labour Law*, Deventer, 1994;
- Romagnoli U., Art. 3, 2 comma, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 162 ss.;
- Ross M., *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *RDSS*, 2009, II;
- Rossi F. P., *La previdenza sociale*, Padova, 2000;
- Rota A., *A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali?*, in *DRI*, 2016, 707.
- Ruotolo M., *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *DP*, 2011, 2, 402 ss.;
- Russo M., *Età pensionabile e prosecuzione del rapporto di lavoro. Tutele individuali e misure di ricambio generazionale*, Napoli, 2017;

- Russo M., *Lavoratori anziani e giovani: tra tutele individuali e tentativi di solidarietà intergenerazionale*, in Perulli A. (a cura di), *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2016, 430 ss.;
- Sacchi S., *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *GDLRI*, 2011, 247 ss.;
- Sacchi S., *Il mondo è cambiato, ma non per gli ammortizzatori sociali*, in *www.nelmerito.it*, 20-27 aprile 2012;
- Saia E., *Il principio di automaticità delle prestazioni previdenziali*, in *IP*, 2000, 363 ss.;
- Salvati A., *Dai Cantieri di Cittadinanza al Reddito di dignità. Prove di contrasto alla povertà in Puglia*, in *Politiche sociali*, 2017, 2, 245 ss.;
- Salvati M., *L'origine della crisi in corso*, in *QP*, 1972, 46, 4;
- Salvati M., *Solidarietà: una scheda storica*, in «Parolechiave», 1993 2, consultabile in *www.fondazionebasso.it*.
- Sandulli P., *Crisi ed evoluzione del sistema previdenziale italiano*, in *DL*, 1988, I, 216 ss.;
- Sandulli P., *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, 2012, 1 ss.;
- Sandulli P., *L'esodo incentivato*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il Nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013, 562 ss.;
- Sandulli P., *La Corte costituzionale orienta il legislatore delle pensioni. A proposito delle sentenze nn. 173 e 174/2016*, in *RDSS*, 2016, 4, 695 ss.;
- Santoni F., *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *DML*, 2010, 1-2, 5 ss.;
- Santoni F., *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in *RIDL*, 1996, I, 75 ss.;
- Santoni F., *I contratti di solidarietà difensivi*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act2*, Bari, 2016, 89 ss.;
- Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016;
- Santoni F., *Misure alternative di reimpiego: contratti di solidarietà, part-time e anticipazione del pensionamento, contratti di reinserimento*, in Ferraro G., Mazziotti F., Santoni F., (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 251 ss.;
- Santoni M., *Ammortizzatori sociali in deroga e canali bilaterali*, in *DML*, 2010, 6;
- Santoro Passarelli F., *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *RIPS*, 1948, 177 ss.;
- Santoro Passarelli G., *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, cod. proc. civ.*, in Carinci F. (a cura di) *Commento al*

- d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2015, 48;
- Santoro Passarelli G., *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2017, 327;
- Santoro Passarelli G., *Misure contro la disoccupazione e tutela del lavoro*, in ID. (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, I, Torino, 1996, 1 ss.;
- Santoro Passarelli G., *Misure contro la disoccupazione e tutela del lavoratore*, in *DL*, 1995, 343 ss.;
- Santucci R., *L'Agenzia Nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL)*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio – Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 54;
- Santucci R., *Lo stato di disoccupazione*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 159 ss.;
- Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015;
- Saraceno C., *La povertà continua a non essere in agenda*, in *www.lavoce.info*, 10 febbraio 2015;
- Saraceno C., *Verso un reddito minimo per i poveri*, in *Politiche sociali*, 2016, 3, 509 ss.;
- Sarti A., *Analisi degli effetti provocati dalle modifiche introdotte dall'art. 12, l. n. 122/2010 in materia di ricongiunzioni onerose – Proposte di intervento*, in *RGL*, 2012, 801 ss.;
- Sartori A., *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Bologna, 2013.
- Satta V., *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2012, 77 ss.;
- Scarano L., *Le procedure di consultazione sindacale*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, Bari, 2016, 149 ss.;
- Scarascia G., *Lavori socialmente utili prima e dopo la riforma*, in *DPL*, 1994, 12 ss.;
- Scarpelli F., *Il criterio di scelta della pensionabilità nelle riduzioni di personale: primi dubbi e problemi applicativi*, in *RCDL*, 1996, 1032 ss.;
- Scarponi S., *Discriminazione per età, ricambio generazionale, discriminazione di genere nei recenti orientamenti della Corte di Giustizia UE*, in *RGL*, 2011, I, 549 ss.;
- Schiavone E. C., *Le procedure amministrative per l'accesso alle integrazioni salariali*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, Bari, 2016, 168 ss.;
- Schmid G., *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *DRI*, 2011, 17 ss.;

- Schumann I., *Labour law reforms in Europe: adjusting employment protection legislation for the work?*, in *ETUI Work Paper* 2014.02, 51 ss., disponibile in <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Labour-law-reforms-in-Europe-adjusting-employment-protection-legislation-for-the-worse>;
- Sciarra S., *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *RDSS*, 2016, 1 ss.;
- Sciarra S., *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, 1985, 132;
- Sciarra S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Bari, 2013;
- Sciarra S., *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano*, Bologna, 2007;
- Scognamiglio R., *Il lavoro nella Costituzione*, in Aa. Vv., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, 53 ss.;
- Serri N., *"I Furti sulle Ore". Breve storia sociale della cassa integrazione guadagni*, consultabile su <https://quattrocentoquattro.com>, 7 marzo 2016;
- Sgroi A., *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/14 e i decreti attuativi: linee evolutive dell'ordinamento*, in *ADL*, 2016, 249 ss.;
- Sigillò Massara G., *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Padova, 2008, 1 ss.;
- Sigillò Massara G., *Ammortizzatori sociali e interventi di sostegno al reddito "al tempo della crisi"*, in *MGL*, 2009, 351 ss.;
- Sigillò Massara G., *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *IP*, 2008, 1, 35 ss.;
- Sigillò Massara G., *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, in Perulli A., Fiorillo L. (diretto da), *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, 2015, 394 ss.;
- Sigillò Massara G., *I contratti di solidarietà espansiva*, in Pessi R., Sigillò Massara G. (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017, 181 ss.;
- Sigillò Massara G., *L'insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, in *RDSS*, 2017, 3, 605 ss.;
- Sigillò Massara G., *La disciplina intertemporale dei fondi bilaterali preesistenti*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 533 ss.;
- Sigillò Massara G., *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in *MGL*, 2012, 7, 589 ss.;
- Sigillò Massara G., *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, in Vallebona A., *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012, 88 ss.;
- Sigillò Massara G., *Verso il welfare mix, tra fondi di solidarietà e previdenza complementare*, in *RDSS*, 2017, 3, 485 ss.;

- Simi V., *Il pluralismo previdenziale secondo costituzione*, Milano, 1986;
- Simi V., *Un'esigenza che si impone: la scissione, effettiva oltre che concettuale, tra previdenza sociale e assistenza sociale*, in *RPS*, 1979, 557 ss.;
- Simoncini G. R., *Il Fondo di solidarietà per le imprese del credito*, in *MGL*, 2015, 793 ss.;
- Spagnuolo Vigorita I., *I licenziamenti collettivi per riduzione di personale nella recente legge 223/1991: le procedure*, in *DRI*, 1992, 208 ss.;
- Spattini S. (coordinato da), *Gestire la crisi: il ruolo delle agenzie per il lavoro*, per Randstand Italia, 2009;
- Spattini S., *Contratti di solidarietà, al via massimale e contributo addizionale*, in ID., (a cura di), *Cassa integrazione, la nuova disciplina dopo il decreto di riordino degli ammortizzatori sociali*, Milano, 2015, 56 ss.;
- Spattini S., *Fondi di solidarietà: nuovi termini di costituzione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, in *Adapt Labour Studies*, e-book, 2013, 10, 138 ss.;
- Spattini S., *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, in *DRI*, 2009, 4, 938 ss.;
- Spattini S., *I nuovi ammortizzatori sociali*, in Carinci F., Tiraboschi M. (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni* ADAPT University Press, 2015, vol. 37, 130 ss.;
- Spattini S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Milano, 2008;
- Spattini S., *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012*, Milano, 2012, 3 ss.;
- Spattini S., *La mini-riforma degli ammortizzatori nel c.d. Pacchetto anti-crisi. Primo commento al decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185*, in *Bollettino Adapt*, 2008, 1 ss.;
- Spattini S., *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 377 ss.;
- Spattini S., Tiraboschi M., *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *GL*, 2009, 18, 12 ss.;
- Spattini S., Tiraboschi M., *L'assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpI)*, in Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in *Adapt University Press*, giugno 2012, 200 ss.;
- Spattini S., Tiraboschi M., Tscholl J., *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in M. Magnani, M. Tiraboschi (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, 2012, 343 e ss.;

- Spattini S., *I nuovi ammortizzatori sociali*, in Carinci F., Tiraboschi M., *I decreti attuativi del Jobs act: prima lettura e interpretazioni*, *Adapt Labour Studies*, e-book series, 2014, 37, 136 ss.;
- Sperotti F., *Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni*, in *DRI*, 2011, 1, 106 ss.;
- Sperotti F., Tolve G., *Questioni nuove, risposte vecchie: uno sguardo agli strumenti già esistenti di "staffetta generazionale"*, in *Boll. Speciale Adapt*, 30 maggio 2013, n. 14;
- Speziale V., *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra Costituzione diritto europeo*, in *RIDL*, 2016, 1, 111 ss.;
- Speziale V., *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra law and economics e vincoli costituzionali*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 259/2015*;
- Squeglia M., *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, 3, 628 ss.;
- Stern P., *Il nodo (irrisolto) del costo del lavoro. Questo è il vero nemico dell'occupazione*, in Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in *Adapt University Press*, giugno 2012, 20;
- Stirati A., *Reddito minimo garantito e politiche per l'occupazione: alcune considerazioni*, in *RDSS*, 2014, 75 ss.;
- Stjerno S., *Le tradizioni di solidarietà*, in *RDSS*, 2009, II, 267 ss.;
- Stolfa F., *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in *DPL*, 1997, 3037 ss.;
- Stolfa F., *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in *DPL*, 1994, 2517 ss.;
- Stranges M., *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro in Italia*, in *Quaderni Europei sul Nuovo Welfare*, 2008, 10, 192 ss.;
- Streeck W., *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *SM*, 2000, I, 13;
- Streeck W., *Social institutions and economic performance: Studies of industrial relations in advanced capitalist economies*, Sage Pubns, 1992;
- Sunna C., *Il calcolo del valore retributivo della contribuzione figurativa per i periodi di disoccupazione: le autonome soluzioni dell'Inps e la censura della Cassazione*, in *RGL*, 2004, II, 849 ss.;
- Surdi L., *Il sistema dei fondi di solidarietà*, in Nicolini C. A. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, 2018, 100;
- Taschini L., *Smart Working: la nuova disciplina del lavoro agile*, in *MGL*, 2017, 6 ss.;
- Tebano L., *Sostegno all'occupazione e aiuti di stato "compatibili"*, Milano, 2012;
- Tiraboschi M., *"Jobs Act" e ricollocazione dei lavoratori*, in *DRI*, 2016, 119 ss.;

- Tiraboschi M., *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in Caragnano R., Massagli E. (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Milano, 2013, 647 ss.;
- Tiraboschi M., *Cassa integrazione da prolungare*, in *Bollettino Adapt*, 22 aprile 2009, 2;
- Tiraboschi M., *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2017/335;
- Tiraboschi M., *Il quadro degli ammortizzatori sociali: spunti per un progetto di riforma*, in ID, *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004, 1105 ss.;
- Tiraboschi M., *L'evoluzione normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *DRI*, 2010, 2, 331 ss.;
- Tiraboschi M., *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?*, in *Bollettino speciale Adapt*, 30 maggio 2013;
- Tiraboschi M., Spattini S., Tschöll J., *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, Milano, 2009;
- Tosi P., *L'art. 2, comma 1, D. Lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, in *ADL*, 2015, 1117 ss.;
- Treu T. (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Bologna, 2012;
- Treu T., *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 155/2012.
- Treu T., *Flexicurity e oltre*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT* – 135/2017;
- Treu T., *Il contributo del Protocollo 23 luglio 2007 al welfare italiano*, in M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, Torino, 2008, 15 ss.;
- Treu T., *Il Protocollo del 2007 e le riforme del welfare*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, II, 1235 ss.;
- Treu T., *La crisi ha «spiazzato» la riforma*, in *Il Sole – 24 Ore*, 6 marzo 1992, 13;
- Treu T., *La disciplina legale dei contratti di solidarietà*, in *DL*, 1985, I, 23 ss.;
- Treu T., *La disciplina legale dei contratti di solidarietà: riflessioni generali*, in *DL*, I, 1985, 14 ss.;
- Treu T., *La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, 2008, 105 ss.
- Treu T., *Labor law and sustainable development*, in *WP D'Antona*, 130/2016;

- Treu T., *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Job Act: un primo bilancio*, Adapt University Press, Adapt Labour Studies e-book series, n. 54, 2016, 3 ss.;
- Trevisanto S., *Relazione del Presidente, Rapporto Isfol 2009*, visibile in archivio.isfol.it/DocEditor/test/File/Rapporto%20Isfol%202009/RelazionePresidente.pdf;
- Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza*, Torino, 2013;
- Trojsci A., *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, in *RGL*, 2016, 3, I, 496 ss.;
- Tschöll J., *I nuovi ammortizzatori in deroga; problematiche e prospettive*, in *Leggi di Lavoro*, novembre 2009,;
- Tursi A., *Contratti di solidarietà e rapporto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 1988, 85 ss.;
- Tursi A., *Disoccupazione e lavori socialmente utili. Le esperienze di Stati Uniti, Germani e Italia*, Milano, 1996, 9 ss.;
- Tursi A., *I fondi di solidarietà bilaterali*, in Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Torino, 2013, 475 ss.;
- Tursi A., *I lavori socialmente utili come misura di workfare*, in *RIDL*, 1995, I, 361 ss.;
- Valente L., *Il contratto di ricollocazione*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 329 ss.;
- Valente L., *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Milano, 2016;
- Valente L., *La riforma del licenziamento per giustificato motivo oggettivo*, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act: atti del Convegno*, Università degli studi di Roma La Sapienza, 13 giugno 2016, Torino, 2016, 87 ss.;
- Valenti V., *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013;
- Vallebona A., *La riforma del lavoro 2012*, Torino, 2012;
- Varesi P. A., *I servizi per l'impiego*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, 2014;
- Varesi P.A., *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: la perdurante necessità di costruire reti locali tra istituzioni competenti e stakeholders*, in Gottardi D., Bazzani T., *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, Napoli, 2015, 151 ss.;
- Venanzi F., *Le novità in materia di cumulo dopo la legge di stabilità 2017*, in *RDSS*, 2017, 2, 373 ss.;
- Venditti L., *Autotutela sindacale e dissenso*, Napoli, 1999;
- Venditti L., *Gli ammortizzatori "privati"*, in Balletti E., Garofalo D. (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act2*, Bari, 2016, 255 ss.;

- Venditti L., *La tutela contro i licenziamenti illegittimi nel d.lgs. n. 23/2015*, in Santoni F., Ricci M., Santucci R. (a cura di) *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, 2016;
- Venditti V., *I prepensionamenti*, in Ferraro G., Mazziotti F., Santoni F. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 289 ss.;
- Verbaro F., *I servizi per il lavoro, il ruolo pubblico e la fuoriuscita dalla crisi*, in *Bollettino Adapt*, 3 novembre 2009, 1;
- Vergari S., *Prove di convivenza. L'organizzazione del mercato del lavoro dopo il d.lgs. n. 150/2015*, in Ghera E., Garofalo D. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, 2016, 59 ss.;
- Vergari S., *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 351/2018*;
- Vianello R., *Omissione contributiva e tutela del prestatore di lavoro*, in *QDLRI*, 1992, II, 233 ss.;
- Vidiri G., *Art. 2 del D. Lgs. n. 81/2015 e lavoro autonomo: verso un diritto del lavoro a formazione giurisprudenziale?*, in *ADL*, 2015, 1216 ss.;
- Villani G., *Il «Pacchetto Treu» (l. 24 giugno 1997, n. 169). Art. 24 - Disposizioni riguardanti i soci delle cooperative di lavoro*, in *NLCC*, 1998, 1425 ss.;
- Vinceri M., *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *LD*, 2017, 2, 301 ss.;
- Vinci S., *Il fascismo e la previdenza sociale*, in *Annali della facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Bari, 2011, 709 ss.;
- Viscomi A., *Commento all'art. 7*, in M. Persiani (a cura di), *Commentario alla l. 23 luglio 1991, n. 223*, in *NLCC*, 1994, 4-5, 970 ss.;
- Viscomi A., *Servizi per l'impiego: i «patti di servizio»*, in *DLM*, 2007, 63 ss.;
- Wilthagen T., *Flexicurity Practices in the EU –Which Way is Up?*, in www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/reflect/, 2012;
- Wilthagen T., *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Berlin, 1998;
- World Bank 2014, *Doing business 2015. Going beyond efficiency*, Washington DC, consultabile in <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20483>, 231 ss.;
- Zampini G., *Enti Bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 1999, 1 ss.;
- Zilio Grandi G., Biasi M. (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Milano, 2018;
- Zilio Grandi G., Biasi M., *Introduzione: una riforma in più "fasi"*, in *ID.*, *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Padova, 2016, 6 ss.;

- Zilio Grandi G., Sferrazza M., *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *DRI*, 2013, 1, 34 ss.;
- Zilio Grandi G., Vitaletti M., *Deleghe per la riforma dei servizi per l'impiego e politiche attive*, in Fiorillo L., Perulli A. (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Torino, 2014;
- Zoli C., *Licenziamenti collettivi e strumenti alternativi*, in Miscione M., Zoli C., *Crisi aziendale e legge n. 236/1993*, in *DPL*, 1993, 44, III, 15.
- Zoppoli L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico -istituzionali*, in *DLM*, 2007, 75 ss.;

ABSTRACT

OBIETTIVI - La riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto e in caso di disoccupazione totale, realizzata nel 2015 con i decreti legislativi nn. 22 e 148, è in fase di attuazione attraverso l’emanazione di una serie di provvedimenti ministeriali. A distanza però di appena due anni dal varo della riforma, con una perfetta simmetria temporale con quanto già accaduto nel 1993 rispetto alla riforma del 1991, il legislatore ha introdotto con la legge n. 205/2017 una serie di deroghe per fronteggiare situazioni di crisi industriale complessa ovvero che coinvolge aziende strategiche per l’economia del territorio. La ricerca si propone quindi l’obiettivo di verificare se alla luce della strutturalità delle deroghe, sia tutt’ora valido l’intervento regolativo del legislatore e non piuttosto una regolamentazione ministeriale sia pure entro coordinate fissate dal legislatore. Sotto altro aspetto, occorre verificare il peso degli ammortizzatori sociali di fonte privatistica (fondi integrativi di sostegno al reddito) che costituiscono un tassello di quello che è stato definito dalla dottrina recente “Welfare secondo” che ha con il “Welfare primo” (quello pubblico) lo stesso rapporto che intercorre tra il diritto del lavoro (diritto secondo) rispetto al diritto civile (diritto primo).

Conclusivamente, la presente ricerca si prefigge, va verificato se, anche con riferimento al sistema degli ammortizzatori sociali, sia in atto una rivoluzione categoriale che veda affacciarsi in tale ambito di operatività soggetti diversi da quelli tradizionali, e quindi se il sistema degli ammortizzatori sociali, venuta meno la fisionomia ad essi conferita dalla riforma del 1991, ne abbiano acquisita una nuova o siano ancora alla ricerca della stessa ... come una nave che vaga senza arrivare mai in nessun porto.

CONCLUSIONI - La ricerca, attraverso un’analisi degli istituti giuridici in cui si concreta il sistema degli ammortizzatori sociali, ne ricostruisce l’origine, l’evoluzione e la disciplina attuale e, al suo esito, giunge ad una valutazione complessiva della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e del suo livello di effettività.

Non v’è dubbio che sull’evoluzione degli ammortizzatori sociali incide il principio costituzionalizzato dei vincoli di bilancio per cui non è possibile dare più di quanto l’economia nazionale consenta, al di fuori di derive alle quali pur si sta assistendo.

Nel sistema degli ammortizzatori sociali, a differenza di quanto accade nel sistema pensionistico incentrato, salvo eccezioni, sul finanziamento contributivo, vi è un concorso al finanziamento dei soggetti direttamente

interessati con quello preponderante da parte della finanza pubblica. L'evoluzione, quindi, si incentra nella ricerca del punto di equilibrio tra i due canali di finanziamento con un deciso avanzamento di quello privato a vantaggio di quello pubblico che arretra (v. i fondi di solidarietà bilaterali).

Sul finanziamento incide altresì il meccanismo della condizionalità, nella sua duplice declinazione: al positivo, come strumento per porre fine il più velocemente possibile allo stato di disoccupazione; al negativo, come meccanismo in grado di incidere sulla spesa, essendo stata adottata la decadenza dai trattamenti quale sanzione massima a carico di chi non adempia agli obblighi previsti.

Va evidenziato che sull'operatività di questo strumento incidono fortemente le carenze dei servizi per l'impiego proprio nella realizzazione delle politiche attive del lavoro.

Inattuata è, pertanto, la saldatura tra le due politiche (attive e passive) che costituisce l'elemento caratterizzante e anche qualificante della riforma degli ammortizzatori sociali, che è pertanto ben lungi dal potersi dire realizzata, non potendosi ciò identificare solo nell'eliminazione dell'indennità di mobilità.

Per concludere, il nostro sistema di ammortizzatori, venuto meno il sistema del 1991, è ancora alla ricerca della sua nuova identità, guardando, certo, ai disoccupati totali o parziali, ma dovendo ormai rivolgere lo sguardo anche ai poveri, che sino ad oggi erano fuori dall'ambito di applicazione di tale sistema.