

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DELL'ECONOMIA E DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

INDIRIZZO DIRITTO DEL LAVORO "MARCO BIAGI"

XXV CICLO

LA TUTELA DEL DISOCCUPATO NEL MERCATO DEL LAVORO

DAL SOSTEGNO DEL REDDITO AI SERVIZI PER L'OCCUPAZIONE

TESI IN DIRITTO DEL LAVORO

SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE IUS 07

SETTORE CONCORSUALE 12/B2

Relatori

Chiar.ma Prof.ssa Patrizia Tullini

Chiar.mo Prof. Andrea Lassandari

Presentata da

Annamaria Donini

Coordinatore

Chiar.mo Prof. Sandro Mainardi

Esame finale anno 2013

CAPITOLO I

**INTERVENTI A SOSTEGNO DEL REDDITO NELLE IPOTESI DI
DISOCCUPAZIONE**

1. L'incerta nozione di disoccupazione in ambito nazionale	pag. 1
2. Il paradigma degli strumenti di sostegno del reddito nel passaggio dall'indennità di disoccupazione all'Aspi	6
3. (Segue) Le indennità indipendenti dall'attualità della disoccupazione: i casi della sottoccupazione e dell'occupazione marginale.....	21
4. La tutela "conservativa" della Cassa integrazione guadagni e la sua vocazione polifunzionale	30
5. (Segue) Validità dello schema della CIG e definizione di <i>ratio</i> e modelli operativi.....	39
6. La centralità dell'indennità di mobilità e l'abrogazione (differita)	52
7. Gli interventi per colmare i vuoti di tutela. Risposte spurie ed emergenziali	60
8. Disoccupazione e libertà di circolazione nell'Unione Europea: problemi di coordinamento tra i sistemi di sicurezza sociale.....	68

CAPITOLO II

**TUTELA DELLA DISOCCUPAZIONE E MERCATO DEL
LAVORO INCLUSIVO**

1. L'evoluzione del rapporto tra tutela del reddito e interventi nel mercato del lavoro.....	77
2. Prospettive e politiche per l'attivazione nel mercato del lavoro europeo.....	88
3. Servizi, strumenti e vincoli per la ricerca di nuova occupazione	95
4. Tecnica dell'incentivazione e promozione dell'occupazione.....	108

5. Lavoratore, <i>jobseeker</i> , cittadino non attivo nell’ottica della libertà di circolazione	116
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPITOLO III

LA TUTELA DELLA DISOCCUPAZIONE TRA LAVORO E

UNIVERSALISMO: UN’IPOTESI RICOSTRUTTIVA

1. Disoccupazione involontaria e vicende del rapporto di lavoro.....	123
1.1 Disoccupazione involontaria e disponibilità all’attivazione	130
1.2 Problemi della tutela nel mercato del lavoro: tra responsabilità e libertà	133
2 La convivenza di diversi modelli di finanziamento delle tutele. Dalla struttura assicurativo-contributiva alla sussidiarietà	141
3 La compatibilità con il sistema del Reddito Minimo di Cittadinanza	151
4 Il valore dell’uguaglianza tra conservazione del sistema e giustificazione delle differenze.....	156
5 Un legame possibile tra lavoro e universalismo: la mancanza di “lavoro adeguato”	163
6 La centralità del lavoro nel <i>welfare</i> : problemi e prospettive	171
BIBLIOGRAFIA	175

CAPITOLO I
INTERVENTI A SOSTEGNO DEL REDDITO NELLE IPOTESI DI
DISOCCUPAZIONE

SOMMARIO : 1. L'incerta nozione di disoccupazione in ambito nazionale. - 2. Il paradigma degli strumenti di sostegno del reddito nel passaggio dall'indennità di disoccupazione all'Aspi. - 3. (segue) Le indennità indipendenti dall'attualità della disoccupazione: i casi della sottoccupazione e dell'occupazione marginale. - 4. La tutela "conservativa" della Cassa integrazione guadagni e la sua vocazione polifunzionale. - 5 (segue) Validità dello schema della CIG e definizione di *ratio* e modelli operativi. - 6. La centralità dell'indennità di mobilità e l'abrogazione (differita) - 7. Gli interventi per colmare i vuoti di tutela. Risposte spurie ed emergenziali. - 8 Disoccupazione e libertà di circolazione nell'Unione Europea: problemi di coordinamento tra i sistemi di sicurezza sociale.

1. L'incerta nozione di disoccupazione in ambito nazionale.

Gli istituti che realizzano la tutela della disoccupazione nell'ordinamento nazionale mostrano numerosi tratti problematici in relazione agli ambiti di intervento e alle modalità operative. Ne consegue una significativa difficoltà nell'individuazione di un ambito di tutela soggettivamente e oggettivamente determinato che riflette, da un lato, i crescenti problemi legati alla scarsa disponibilità di risorse finanziarie, e dall'altro, la mancanza di modelli di intervento dotati di coerenza interna e di reciproco coordinamento. Né il quadro costituzionale nazionale e neppure quello tracciato dai principi fondativi del diritto dell'Unione Europea sono stati sinora in grado di fornire principi e regole adeguati a definire gli obiettivi e la strumentazione della tutela.

La grande incertezza nella materia è confermata dall'inesistenza di una nozione di disoccupazione, trasversale agli istituti, che permetta di definire in maniera precisa i contorni dell'intervento protettivo. A conferma di ciò, è

sufficiente riepilogare sommariamente le situazioni, variamente collegate alla mancanza di lavoro, destinatarie delle tutele ordinamentali.

La tutela tradizionalmente fornita dall'indennità di disoccupazione, come si vedrà, presuppone la condizione di mancanza di lavoro involontaria e contestualmente l'esistenza di una certa (e non breve) anzianità assicurativa e attualità contributiva. Questa tutela economica opera una selezione dei gruppi destinatari di protezione sulla base delle proprie caratteristiche strutturali, che sono radicate nei principi dell'assicurazione. Sulla condizione dei soggetti privi di lavoro incidono, però, molti altri strumenti, alimentati da obiettivi di protezione ulteriori e talora difformi, che delineano un complesso privo di uniformità anche per quanto riguarda l'evento che giustifica l'attivazione delle tutele.

Basti pensare agli interventi nel mercato del lavoro realizzati dai Servizi per l'Impiego destinati a un gruppo di soggetti ben più ampio, comprensivo, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c) e 3, d. lgs. n. 181/2000, di chi è privo di lavoro e immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti¹. Per acquisire lo *status* di disoccupazione e accedere ai Servizi per l'Impiego è dunque sufficiente essere privi di lavoro e offrire la propria disponibilità alle misure offerte dal Centro per l'Impiego competente: in questo caso non rileva l'esistenza di un precedente rapporto di lavoro né la causa per cui esso è cessato².

¹ È la definizione contenuta nella lett. c) "stato di disoccupazione". Sono inoltre destinatari degli interventi di politica attiva gli adolescenti (lett. a), i giovani (lett. b), i disoccupati di lunga durata (lett. d), gli inoccupati di lunga durata (lett. e), le donne in reinserimento lavorativo (lett. f).

² Considerata «la necessità che l'aiuto economico ai disoccupati sia integrato da una serie di istituti e di provvedimenti diretti ad abbreviare lo stato di disoccupazione», «il campo di applicazione di questa seconda categoria di rimedi è più ampio, atteso che la loro funzione non è limitata allo scopo di reintegrare nella vita professionale il lavoratore che ha perduto in tutto o in parte un reddito di lavoro precedentemente percepito, ma ha una portata più vasta corrispondente allo scopo di realizzare una situazione di massima occupazione delle forze lavoro». Così L. MENGONI, *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, a cura di G. BOLDT - P. DURAND - P. HORINO - A. KAISER - L. MENGONI - A.N. MOLENAAR, Giuffrè, 1961, pag. 376.

L'elenco degli istituti che offrono protezione in presenza di situazioni affini – da un punto di vista sostanziale – alla mancanza di lavoro contempla anche strumenti di tutela rivolti a eventi caratterizzati in maniera differente rispetto alla disoccupazione involontaria. Oltre alle ipotesi di vera e propria mancanza di lavoro, l'ordinamento ha previsto la possibilità di erogare tutele (sia attive che passive) a chi non raggiunga con la propria attività un determinato *quantum* di lavoro (e di conseguenza di reddito). L'erogazione di una prestazione economica in corrispondenza dello svolgimento di lavoro è una realtà nota in alcune ipotesi, come l'indennità di disoccupazione agricola, finalizzata alla compensazione di una condizione di sottoccupazione sofferta nell'anno precedente³.

Può inoltre farsi riferimento all'intervento, previsto per le ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro, della Cassa Integrazione Guadagni che si propone la precipua (anche se sovente disattesa) finalità di evitare i licenziamenti, fornendo alle imprese il sostegno necessario per superare un eventuale momento di crisi⁴.

In altri casi, invece, gli istituti selezionano alcuni sottogruppi all'interno della generalità dei soggetti disoccupati, come fa l'indennità di mobilità che interviene nei confronti di disoccupati individuati in base alle caratteristiche dimensionali e/o tipologiche dell'impresa nonché alla modalità di cessazione del rapporto di lavoro⁵. Un meccanismo che scrimina alcuni soggetti rispetto alla generalità dei disoccupati opera anche nella categoria ampia e diversificata degli incentivi per l'occupazione. In riferimento ad essi, le modalità di selezione dei destinatari di tutela sono disomogenee rispetto a quelle dell'indennità *ex r.d.l. n. 1827/1935* e considerano la presenza di condizioni di ulteriore e particolare svantaggio: l'art. 8, comma 9 della l. n. 407/1990 è destinato a incentivare l'assunzione di lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi o sospesi e beneficiari del trattamento di integrazione salariale dal medesimo periodo; mentre il nuovo

³ V. cap. I, paragrafo 2.1.

⁴ V. cap. I, paragrafo 3.

⁵ V. cap. I, paragrafo 4.

incentivo introdotto dalla l. n. 92/2012⁶, considera i lavoratori di età non inferiore a 50 anni disoccupati da oltre 12 mesi e le donne di qualsiasi età prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi oppure da 6 mesi, residenti in aree destinatarie di particolari interventi economici a tutela dell'occupazione⁷ nonché prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti.

Anche le scelte linguistico-terminologiche in riferimento alla tutela per la disoccupazione testimoniano l'evanescenza delle categorie concettuali di riferimento. A tal proposito si può considerare che la formula "ammortizzatori sociali", scelta dall'odierno legislatore come rubrica dell'art. 2, l. n. 92/2012, pone un problema di corrispondenza tra le definizioni delle situazioni tutelate e le strumentazioni di volta in volta prescelte⁸. Il legislatore ha utilizzato infatti per la prima volta questa formula negli anni '90⁹, in riferimento a gruppi di norme e di istituti che necessitavano di un intervento riformatore. Si trattava di quegli istituti, introdotti a partire dagli anni '60¹⁰, finalizzati a fronteggiare crisi occupazionali con strumenti differenti dall'assicurazione per la disoccupazione, ovvero in grado di accompagnare un momento di crisi della vita lavorativa del

⁶ V. cap. II, paragrafo. I destinatari del nuovo incentivo all'occupazione (art. 4, commi 8-12, l. n. 92/2012) sono alcuni dei soggetti in precedenza destinatari del contratto di inserimento che è stato abrogato dalla medesima legge.

⁷ Si tratta delle regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'U.E. e nelle aree di cui all'art. 2, punto 18, lett. e) del Reg. 800/2008, annualmente individuate con decreto del Ministro del lavoro.

⁸ Problema segnalato anche da F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 1, pag. 10 dattiloscritto.

⁹ In particolare a partire dall'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996.

¹⁰ Il riferimento è alla l. n. 1115/1968 che introduce la Cassa Integrazione Guadagni straordinaria, il trattamento straordinario di disoccupazione e l'assegno per i lavoratori anziani. «In ragione della funzione che vengono chiamati a svolgere» ci si può riferire ad essi per la prima volta col termine ammortizzatori sociali, F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in P.G. ALLEVA - E. BALLETTI - U. CARABELLI - A. DI STASI - N. FORLANI - F. LISO - M. PACI, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 106.

lavoratore se determinata da una situazione di eccedenza di personale dell'impresa¹¹.

Se questa prospettiva è quella più attinente al dato storico evolutivo degli istituti, è pur vero che nel tempo gli strumenti previsti per le crisi temporanee di impresa si sono avvicinati dal punto di vista funzionale al trattamento di disoccupazione, generando serie difficoltà nella distinzione tra le funzioni e gli obiettivi di tutela dei diversi strumenti.

Le difficoltà definitorie sono proseguite anche in tempi più recenti: la formula è stata utilizzata anche nel Libro Bianco del 2001 in riferimento alla generalità degli strumenti per il sostegno del reddito¹² e nella l. n. 92/2012 in riferimento, in questo caso, alle tutele che intervengono dopo la cessazione del rapporto, distinguendole da quelle che invece intervengono in costanza di rapporto. Con l'ultimo degli interventi legislativi, l'ambito di applicazione della formula ammortizzatori sociali sembra essersi spostato dall'idea di «garanzia di stabilità per le persone che hanno un lavoro e sono in procinto di perderlo e che invece hanno diritto al mantenimento della propria condizione o *status*»¹³ all'idea – che tende ad una prospettiva universalistica – secondo cui la necessità di «ammortizzare l'impatto» sorga tutte le volte in cui si perde il lavoro¹⁴.

¹¹ P. G. ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Tutela del lavoro e riforma* cit., pag. 4. L'A., pur dando atto delle differenti interpretazioni, ipotizza che anche prepensionamenti, indennità di disoccupazione o di mobilità possano essere ricompresi nella definizione

¹² Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia*, 2001, pag. 16-19. Il progetto di riforma del mercato del lavoro che ha tratto ispirazione dal Libro Bianco e che è poi sfociato nella l. n. 30/2003, conteneva originariamente una parte relativa agli ammortizzatori sociali, poi stralciata e mai tradotta in legge. A proposito v. G. G. BALANDI, *L'alibi degli ammortizzatori sociali*, in *Dopo la flessibilità cosa?*, a cura di L. MARIUCCI, 2006, Il Mulino, pag. 228 ss.

¹³ A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in *Tutela del lavoro e riforma* cit., pag. 68. L'A. distingue questo tipo di tutela da quelle, economiche e non, che intervengono sul mercato del lavoro poiché la prima «evoca una retrocessione da una sicurezza», le altre «l'acquisizione di un beneficio o di uno *status*».

¹⁴ Seguendo la lettera delle rubriche della legge, gli istituti ricompresi in questa formula non costituirebbero più forme di «protezione *extra ordinem*», ovvero destinate ad operare al di là dei limiti dell'assicurazione sociale in contesti per lo più di emergenza e per il raggiungimento dell'obiettivo di una tutela generalizzata a presidio della dignità

Il breve *excursus* relativo alle numerose accezioni di disoccupazione considerate dall'ordinamento mostra ad un primo sguardo che le tutele talvolta sono proporzionate a differenti gradazioni dell'evento disoccupazione, talaltra si attivano in presenza di condizioni che divergono dal tradizionale modello della mancanza di lavoro involontaria. In questo ambito, si manifestano in maniera particolarmente accentuata le lacune dell'ordinamento previdenziale, quanto a effettività e razionalità della protezione: l'evento destinatario di tutela, sia da un punto di vista soggettivo che oggettivo, non è tratteggiato sulla base di definizioni onnicomprensive e, per di più, non è in grado di raggiungere tutti i soggetti che non sono mai transitati per un'occupazione stabile nella grande impresa industriale tradizionale.

2. Il paradigma degli strumenti di sostegno del reddito nel passaggio dall'indennità di disoccupazione all'Aspi.

Sin dalla sua introduzione l'assicurazione per la disoccupazione ha costituito il principale strumento di sostegno del reddito in caso di perdita del lavoro. Inizialmente tale provvidenza è stata espressione esclusiva dell'intervento pubblico, in maniera simile alla quasi totalità degli ordinamenti occidentali¹⁵. In seguito l'assicurazione per la disoccupazione ha mantenuto, anche a fronte dell'introduzione di altre forme di tutela del reddito, talvolta con ampio spettro di intervento, una posizione paradigmatica cui ricondurre o da cui differenziare gli schemi di funzionamento degli altri istituti. La legislazione intervenuta successivamente, infatti, non ha compromesso il ruolo-cardine dell'assicurazione tracciato originariamente dal r. d.l. n. 1827/1935, sebbene svolto prevalentemente

umana (v. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno della riforma del mercato del lavoro: a proposito degli articoli 2-4 della legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 2, pag. 240), ma ordinari strumenti di tutela per la mancanza di lavoro conseguente alla cessazione di un rapporto.

¹⁵ Vedi *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione* cit. e J. CLASEN - D. CLEGG, *Unemployment protection and labour market change: towards "triple integration"?* in *Regulating the risk of unemployment*, a cura di J. CLASEN - D. CLEGG, 2011, Oxford University Press, pagg. 2-3.

sul piano dei modelli¹⁶, mentre la garanzia di effettività e adeguatezza della tutela è stata perseguita – anche se in maniera non uniforme né generale – da altri istituti. Il *deficit* di effettività dell'indennità di disoccupazione si è infatti manifestato per un lungo periodo sia nell'esiguità del trattamento (quanto a durata e ammontare)¹⁷, sia nella ristrettezza dell'ambito di applicazione. A fronte di ciò, l'ordinamento ha cercato di garantire una tutela più intensa, o più estesa, o più confacente al soddisfacimento degli interessi da proteggere, utilizzando differenti schemi di intervento.

Il limitato ambito applicativo dell'assicurazione contro la disoccupazione ha il proprio fondamento nell'esistenza di un rischio ritenuto meritevole di tutela dall'ordinamento, ovvero la condizione di disoccupazione, ed è rivolto ai soggetti esposti a tale rischio predeterminato. In considerazione del fatto che la tutela è sempre stata confinata tra «l'impossibilità di verificarsi dell'evento fino alla contraria certezza»¹⁸, i soggetti protetti sono i lavoratori stabilmente occupati.

La caratterizzazione assicurativa dell'indennità di disoccupazione ha avuto origine nelle prime regolamentazioni dell'istituto e non è stata revocata nelle successive evoluzioni, perpetuando un modello di tutela fondato sulla condivisione del rischio all'interno di una comunità di lavoratori predefinita in virtù dell'esposizione al medesimo tipo di rischio. La validità della scelta operata è stata sostenuta anche nell'ambito dell'ultimo intervento riformatore in materia di

¹⁶ In proposito v. S. GIUBBONI, *La disoccupazione ordinaria*, in *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito estinzione e tutela dei diritti*, a cura di M. MISCIONE, in *Diritto del lavoro, Commentario*, diretto da F. CARINCI, UTET, 2007, pag. 629. Ne è testimonianza l'art. 7, comma 12 della l. n. 223/1991 che prevede l'applicazione all'indennità di mobilità delle norme relative all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, chiaramente ove compatibili.

¹⁷ Fino al 1988 l'indennità di disoccupazione era definita in misura fissa e non era stata aumentata o aggiornata dalla l. n. 114/1974 e perciò ammontava a 800 lire a giornata. L'art. 7, l. n.160 /1988 ha per la prima volta previsto la determinazione dell'indennità sulla base di una percentuale della retribuzione media soggetta a contribuzione nei tre mesi precedenti, inizialmente il 7,5%. L'intervento legislativo ha seguito di pochissimo la pronuncia di incostituzionalità resa dalla Corte con sent. n. 497/1988 in *Giur. Cost.*, 1988, I, 2209.

¹⁸ G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984, p. 53, 32 e ss.; M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli 1982, pag. 196.

“ammortizzatori sociali”, per dirla con le parole del legislatore, il cui baricentro è costituito da una nuova tutela del reddito denominata espressamente “assicurazione sociale”.

Quale che sia il rapporto tra la nuova Assicurazione Sociale per l’impiego e il gruppo degli ammortizzatori sociali, non si può contestare il dato relativo alla perdurante centralità della tutela assicurativa dal punto di vista del modello di riferimento. Deve però registrarsi che l’impostazione sistematica fornita dal legislatore a questo settore della sicurezza sociale è talora stata messa in discussione dall’introduzione di altri strumenti in contrasto con il ruolo centrale e generale dell’indennità di disoccupazione. In occasione degli interventi di modifica dell’indennità o dell’introduzione di nuovi schemi di protezione – dai più risalenti¹⁹ ai più recenti²⁰ –, gli interpreti si sono sempre interrogati sulla persistenza dello schema assicurativo, poiché spesso «ai meccanismi assicurativi si sono ... sostituite, nella configurazione dei diversi istituti, valutazioni squisitamente congiunturali di ordine politico- economico»²¹, che non hanno fornito validi elementi di costruzione o risistemazione degli istituti a tutela del reddito.

Riservando alle pagine seguenti l’analisi dei numerosi punti di rottura del modello originario, è utile ripercorrere dapprima le principali caratteristiche dell’indennità di disoccupazione.

Data l’importanza costitutiva della struttura assicurativa, ne consegue che l’oggetto della tutela consista in una condizione di rischio, ovvero in un evento che il lavoratore intende evitare. Il risultato è l’esclusione di tutte le situazioni in cui il lavoratore stesso abbia determinato la condizione di mancanza di lavoro e dunque la condizione di disoccupazione difetti del requisito dell’involontarietà²².

¹⁹ Già con l’introduzione dell’indennità “a requisiti ridotti” si è verificata una prima alterazione della struttura assicurativa, su cui v. il capitolo I, § 3.

²⁰ Da ultimo la permanenza dello schema assicurativo è vacillata con l’imponente ricorso agli ammortizzatori in deroga, v. R. PESSI, *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 2, pag. 325 ss.

²¹ S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, 2006, pag. 312.

²² Secondo l’art. 45, co. 3, r.d.l. n. 1827/1935 la tutela è offerta in caso di «disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro».

Quale sia la portata di tale definizione è stato chiarito nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale che è seguita. È sufficiente a tal fine ricordare due esclusioni che discendono dal requisito dell'involontarietà.

La prima esclusione ha vincolato la protezione previdenziale ad una situazione di "perdita" del lavoro conseguente a licenziamento, negando la tutela nelle ipotesi di dimissioni del lavoratore. Prima dell'intervento che ha in tal modo inasprito le regole per l'accesso alla prestazione²³, l'unica differenza tra le due ipotesi si rinveniva nel prolungamento del periodo di carenza previsto in caso di dimissioni (30 giorni a fronte di 8). La formulazione di cui all'art. 45, comma 3, r.d. l. n. 1827/1935, infatti, non richiedeva espressamente che si fosse verificato un licenziamento. Viceversa, la preferenza per un'interpretazione "rigida" dell'involontarietà, è stata confermata anche dall'esclusione dell'erogazione della nuova provvidenza, l'ASPI, in caso di dimissioni e risoluzione consensuale²⁴, a meno che quest'ultima non sia intervenuta nell'ambito della particolare procedura di conciliazione introdotta dalla riforma (presso la Direzione Territoriale del Lavoro di cui all'art. 7, l. n. 604/1966, come modificato dall'art. 1, comma 40, l. n. 92/2012).

La seconda esclusione conseguente al requisito dell'involontarietà della disoccupazione riguarda i periodi di non attività dei lavoratori assunti con *part-time* verticale. Così è previsto nelle norme relative al campo di applicazione dell'indennità di disoccupazione *ex* art. 45, r. d. l. n. 1827/1935 ed è stato confermato dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità. In un ideale dialogo tra la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale l'esclusione dei *part-timers* verticali è stata motivata in relazione al fatto che i periodi di sosta sono conseguenza della libera volontà del lavoratore che ha scelto quella specifica

²³ Art. 34, comma 5, l. n. 488/1998. Prima di questo intervento legislativo l'art. 76, comma 3, r.d.l. n. 1827/1935 trattava diversamente il caso di dimissioni rispetto a quello di licenziamento: nel primo caso si verificava l'allungamento del periodo di carenza fino a 30 giorni. La Corte ha riconosciuto la legittimità di tale esclusione, con la sola eccezione delle dimissioni per giusta causa (Corte cost. n. 296/2002 in *Foro it.* 2003, I, 3251) le quali comportano in ogni caso una condizione di involontarietà della disoccupazione e sono ricomprese nella tutela previdenziale.

²⁴ Art. 2, comma 5, l. n. 92/2012.

forma contrattuale²⁵, così privando il periodo di inattività del requisito dell'involontarietà. Diversamente rispetto al lavoro stagionale il periodo di inattività collegato al lavoro a tempo parziale non determinerebbe neppure una vera condizione di disoccupazione perché «il rapporto di lavoro perdura anche nei periodi di sosta, assicurando al lavoratore una stabilità ed una sicurezza retributiva, che impediscono di considerare costituzionalmente obbligata una tutela previdenziale (integrativa della retribuzione) nei periodi di pausa della prestazione»²⁶. Nonostante le critiche rivolte a questo orientamento²⁷, le ultime previsioni legislative sembra lo abbiano confermato, seppure non affrontino direttamente la questione ma se ne occupino solo in riferimento a un profilo peculiare. Sono infatti esclusi i lavoratori con contratto *part-time* verticale dalla particolare forma di indennità di disoccupazione erogata, in via sperimentale, nelle ipotesi di sospensione non rientranti nell'ambito della Cassa Integrazione²⁸. In via generale, può solamente rilevarsi l'insistenza sul requisito della perdita involontaria dell'occupazione (art. 2, comma 1 e comma 4 e 5) e la circostanza per la quale non è stato abrogato l'intero r.d.l. n. 1827/1935 ma solo l'art. 40. Di conseguenza è ancora in vigore l'art. 45, comma 3²⁹ della suddetta legge e non è stato per nulla modificato l'orientamento interpretativo offerto dalla giurisprudenza. Perdura perciò anche nella disciplina dell'ASPI l'esclusione dalla protezione per i *part timers* verticali in considerazione del fatto che la scelta di

²⁵ Cass., S. U., 6 febbraio 2003, n. 1732, *Dir. lav.*, 2004, II, 101 ss.

²⁶ Corte cost. 24 marzo 2006, n. 121, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, 810 ss, nt. ALESSI, *Part time verticale e indennità di disoccupazione: quando le ragioni di bilancio prevalgono su quelle di equità*.

²⁷ Orientamento che la Corte di Cassazione ha confermato anche recentemente, v. Cass. 4 settembre 2009, n. 19253, in *Arg. Dir. lav.*, 2010, pag. 539. Mostrano perplessità A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Giappichelli, 2006, pag. 232 s.; P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Giappichelli, 2006, pag. 163, nel confronto con la somministrazione a tempo determinato (e l'erogazione dell'indennità di disponibilità).

²⁸ Art. 3, comma 18, l. n. 92/2012. Tale previsione era già contenuta nell'art. 19, comma 1, d. l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009.

²⁹ Art. 45, comma 3, r. d. l. n. 1827/1935: «L'assicurazione per la disoccupazione involontaria ha per scopo l'assegnazione agli assicurati di indennità nei casi di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro».

tale forma contrattuale è presuntivamente considerata come una scelta volontaria e mai subita³⁰.

Da parte sua, la Corte costituzionale continua a confermare la piena discrezionalità del legislatore in relazione alla disciplina dell'accesso alle prestazioni previdenziali, persino in riferimento ai lavoratori a tempo parziale *tout court*. In relazione a costoro è stata, infatti, esclusa la possibilità di sindacare la legittimità della possibile penalizzazione nell'accesso alla tutela conseguente alle modalità di calcolo dell'anno di contribuzione necessario per accedere alla prestazione³¹.

Non sussistono dubbi in relazione al fatto che l'ambito soggettivo cui si rivolge l'assicurazione contro la disoccupazione comprenda gli occupati alle dipendenze altrui³² – da un certo periodo di tempo, se si ha riguardo al

³⁰ F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 1, in corso di pubblicazione, pag. 11 del dattiloscritto, osserva che l'esclusione della protezione previdenziale per i lavoratori a tempo parziale verticale nei periodi di non lavoro determina una preferenza per le forme più frammentate e precarie di lavoro, come il contratto a termine, che però al contrario consente l'accesso all'Aspi.

³¹ Cfr. Corte cost. n. 36/2012, *Foro it.*, 2012, 5, I, 1347. La Corte è chiamata a valutare la legittimità della l. n. 638/1983 nella parte in cui, in sede di computo del numero di contributi settimanali da accreditare ai lavoratori dipendenti nel corso dell'anno solare al fine della prestazione di disoccupazione, non prevede che la soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo venga ricondotta al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno e quindi rapportata al numero di ore settimanali di quello a tempo parziale. Tale previsione si applica senza distinzioni a tutti i lavoratori dipendenti, «così prevedendo un'unica soglia minima retributiva per l'accesso all'indennità di natura previdenziale» che può rendere per i lavoratori a tempo parziale «più difficile il conseguimento di detta soglia minima, avuto riguardo al più ridotto livello di reddito, conseguente al minore orario praticato». I giudici ammettono poi che «tale rilievo richiederebbe per il lavoro a tempo parziale una disciplina specifica» ma ritengono che un tale risultato non possa essere conseguito «con un intervento di tipo additivo» che dovrebbe fissare la retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno e quindi rapportata al numero di ore settimanali del lavoratore a tempo parziale».

³² Art. 3, comma 1, r.d.l. n. 636/1939 che si riferisce a tutte le «persone di ambo i sessi che abbiano compiuto l'età di 14 anni e che prestano lavoro retribuito alle dipendenze di altri». L'indennità ha chiaramente come riferimento i lavoratori subordinati. Si ricorda a tal proposito, una particolare forma di tutela contro la disoccupazione – affidata all'I.n.p.g.i. *ex l.* n. 1564/1951 in favore dei giornalisti professionisti regolarmente iscritti agli albi senza alcuna distinzione tra coloro che

fondamentale requisito dell'anzianità contributiva³³ – in maniera stabile, ovvero a tempo pieno e indeterminato, esposti ad un rischio ritenuto meritevole di tutela dall'ordinamento, che è, come si è detto, la perdita involontaria del lavoro.

In tutti i casi in cui l'ordinamento ha ravvisato l'inesistenza del rischio disoccupazione ha conseguentemente escluso tale ipotesi dal campo di applicazione della tutela. Si tratta di impiegati, agenti e operai stabili delle aziende pubbliche, nonché delle aziende esercenti pubblici servizi e di quelle private, quando ad essi sia garantita la stabilità dell'impiego³⁴. Nei confronti dei dipendenti pubblici la previsione discende necessariamente dallo *status* giuridico e non è stata messa in discussione in seguito alla privatizzazione del rapporto di lavoro. Sebbene l'esclusione dalla tutela riveli una situazione di mutualità "categoriale" in aperta, seppure non isolata, deviazione dall'impegno solidaristico della Costituzione³⁵, si deve condividere l'idea per la quale una diversa estensione dell'indennità non avrebbe potuto discendere automaticamente dalle novità concernenti il lavoro pubblico, senza un esplicitazione da parte del legislatore³⁶.

A tal proposito v'è da dirsi che anche il recente intervento di riforma mantiene la medesima posizione, quanto all'impossibilità di estendere ai lavoratori alle dipendenze della Pubblica Amministrazione con contratto di lavoro a tempo indeterminato la nuova Assicurazione Sociale, così come in precedenza non era stata estesa l'indennità di disoccupazione³⁷. Sicuramente in questa scelta

svolgono attività subordinata e coloro che prestano lavoro autonomo, marcando una significativa distanza dai principi generali che hanno sempre presieduto la tutela contro la disoccupazione.

³³ Ovvero due anni di assicurazione cui si aggiunge un requisito di attualità contributiva di un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione (art. 19, r.d.l. n. 636/1939).

³⁴ Art. 40, comma 2, r.d.l. n. 1827/1935. In questo senso la stabilità è da intendersi come impossibilità di licenziamento per motivi inerenti all'organizzazione del datore di lavoro, v. S. GIUBBONI, *La disoccupazione ordinaria* cit. pag. 635.

³⁵ Lo nota M. CINELLI, *La tutela del lavoratore* cit., pag. 212.

³⁶ Già subito dopo la riforma, F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, I, pag. 349.

³⁷ Vedi art. 2, comma 2, l. n. 92/2012 che comprende nell'ambito di applicazione dell'ASPI tutti i lavoratori dipendenti «con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni» da cui può dedursi che,

ha avuto un peso determinante la volontà di non gravare le finanze statali di obblighi contributivi; allo stesso tempo, però, la mancanza di tutele per la condizione di disoccupazione sembrerebbe accreditare l'idea che nell'area del lavoro pubblico il licenziamento sia «un istituto solo virtuale»³⁸

Da un angolo prospettico opposto, l'estensione della tutela è limitata dalla certezza del verificarsi dell'evento protetto, che determina l'esclusione delle lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale o a periodi di sospensione, individuate con decreto ministeriale³⁹. Questa limitazione, riferita solo all'erogazione dell'indennità e non all'assicurazione *tout court*, è stata oggetto di un intervento (conservativo) della Corte costituzionale nella sentenza n. 160/1974⁴⁰, in riferimento alla sola disoccupazione stagionale. Secondo la Corte, la disoccupazione durante un periodo di sosta o di stagione morta non è «certa» né «volontaria» e rientra nell'ambito tutelato tutte le volte in cui il lavoratore sia contemporaneamente iscritto nelle liste di collocamento, con la conseguenza che solo nel caso in cui «il lavoratore stesso non si faccia parte diligente per essere avviato, nel periodo di sospensione, ad altra occupazione» si elide l'elemento dell'involontarietà.

Una lettura allo stesso modo “ridimensionata” dell'involontarietà della disoccupazione⁴¹, che ammette il condizionamento del mercato del lavoro rispetto all'esercizio dell'autonomia contrattuale, è stata all'origine dell'introduzione di una tutela, seppur differenziata, nei confronti di lavoratori in precedenza esclusi, ovvero «coloro che solo occasionalmente prestano l'opera alle dipendenze altrui» e «coloro che siano stati occupati esclusivamente in lavorazioni che si compiano annualmente in determinati periodi di durata inferiore ai sei mesi»⁴². L'art. 7,

come prima, le norme si applichino ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni a tempo determinato.

³⁸ F. LISO, *Il “nuovo” trattamento di disoccupazione*, cit., secondo il quale si tratterebbe di un'esclusione ingiustificata e probabilmente incostituzionale.

³⁹ Art. 76, commi 1 e 2, r.d.l. n. 1827/1935; d. m. 30 novembre 1964.

⁴⁰ Corte cost. n. 160/1974, in *Riv. giur. lav.*, 1974, III, pag. 57.

⁴¹ Sull'involontarietà si veda il capitolo III, § 1.

⁴² Art. 40, nn. 8 e 9, r.d.l. n. 1827/1935.

comma 3, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988⁴³ ha riconosciuto a chi è stato impegnato in lavorazioni caratterizzate dalla stagionalità o dall'occasionalità, una particolare forma di indennità in corrispondenza dello svolgimento di lavoro – e di versamento di corrispondente contribuzione – in misura ridotta.

Su una linea ideale che collega coloro che sono esposti a un rischio disoccupazione non valutabile con sufficiente grado di certezza si colloca anche il personale artistico, teatrale e cinematografico⁴⁴, nonché «coloro la cui retribuzione consiste esclusivamente nella partecipazione agli utili o al prodotto dell'azienda»⁴⁵, il cui rapporto di lavoro non assume un carattere subordinato ma piuttosto associativo.

Differenti considerazioni devono essere svolte in relazione ai soci lavoratori di cooperative di lavoro. In deroga ad una delle esclusioni espresse dell'art. 40, comma 1, n. 7, r.d.l. n. 1827/1935, l'art. 24 l. n. 196/1997 ha esteso l'assicurazione sociale contro la disoccupazione ordinaria, le previsioni relative alla mobilità e alla disoccupazione speciale anche ai soci lavoratori di cooperative di lavoro, indipendentemente dalla cessazione, precedente o contestuale, del rapporto associativo, anticipando la stessa *ratio* che da lì a poco tempo porterà al riconoscimento da parte della legge di un ulteriore rapporto di lavoro accanto a quello associativo. Dall'estensione dell'assicurazione nei confronti dei soci delle cooperative sono rimasti, però, esclusi i lavoratori delle società disciplinate dal d.p.r. n. 602/1970⁴⁶, nonostante la disparità di trattamento e la lesione dei principi di cui all'art. 38 Cost. segnalata dalla giurisprudenza⁴⁷.

⁴³ Disposizione transitoria, seguita dalla definitiva contenuta nell'art. 1, 2° c., l. n. 169/1991.

⁴⁴ Art. 40, n. 5, r.d.l. n. 1827/1935 e art. 7, r.d. n. 2270/1924. In proposito Cass. 20 maggio 2010, n. 12335, in *Giust. Civ. Mass.*, 2010, 5, 789 ha espressamente escluso che l'introduzione dell'indennità a requisiti ridotti possa estendersi in via interpretativa anche ai cd. lavoratori dello spettacolo poiché il venire meno dell'esclusione per i lavoratori occasionali non elimina l'esclusione esplicitamente stabilita per i lavoratori dello spettacolo.

⁴⁵ Art. 40, n. 7, r.d.l. n. 1827/1935 e anche art. 8, r.d. n. 2270/1924, per gli associati in partecipazione.

⁴⁶ Nonché dei soci di categorie di cooperative dalla stessa espressamente escluse. In seguito, la delega esercitata ex art. 4, comma 3 l. n. 142/2001 per il superamento delle

Alcune delle esclusioni originariamente contenute nell'art. 40, r.d.l. n. 1827/1935 sono state corrette successivamente da interventi della Corte Costituzionale o del legislatore nel tentativo di incidere sulle numerose disparità di trattamento presenti in questo settore dell'ordinamento.

In ritardo rispetto al settore industriale, la tutela è stata estesa anche ai lavoratori agricoli con la l. n. 264/1949 (art. 32)⁴⁸, che ha introdotto un meccanismo di tutela in seguito utilizzato anche per l'indennità introdotta a favore dei lavoratori occasionali e stagionali dalle ll. nn. 160/1988 e 169/1991.

Il novero dei soggetti protetti ha continuato ad ampliarsi nel corso dei decenni, fino a ricomprendere i lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari e i lavoratori a domicilio⁴⁹. Con interventi episodici e tra loro slegati sono state superate altre esclusioni motivate dalle caratteristiche soggettive del destinatario, come quella riguardante i detenuti⁵⁰ o quella relativa a «coloro che prestano la loro opera retribuita alle dipendenze di persona tenuta verso di essi alla somministrazione degli alimenti secondo le disposizioni del codice civile», venuta meno ad opera della Corte Costituzionale⁵¹.

Le estensioni dell'ambito di applicazione dell'indennità non hanno però toccato la prima fase della vita lavorativa, tradizionalmente sprovvista di quelle

disomogeneità della disciplina previdenziale ha esteso a questi lavoratori alcune forme di assicurazione sociale ma non quella relativa alle ipotesi di disoccupazione

⁴⁷ Stigmatizza questa esclusione T. Parma, 16 novembre 2010, *Arg. dir. lav.*, 2, 2011, 408, nt. MURRONE. Secondo questa pronuncia, in seguito all'art. 1, comma 3, l. n. 142/2001, non possano più esserci dubbi in relazione alla possibilità di estendere anche ai soci delle coop minori la disciplina previdenziale in materia di disoccupazione.

⁴⁸ Vedi capitolo I, § 2.

⁴⁹ Per quanto riguarda i lavoratori addetti a servizi domestici e familiari, inizialmente esclusi dall'art. 40, n. 4, r.d.l. n. 1827/1935, l'estensione è stata operata dall'art. 1, lett. b), d.p.r. n. 1403/1971. Per i lavoratori a domicilio, esclusi dall'art. 40 n. 5, l'estensione è avvenuta ad opera dell'art. 9, l. n. 877/1973.

⁵⁰ L. n. 345/1975 di riforma all'ordinamento penitenziario e regolamento d'esecuzione, approvato con d.p.r. n. 431/1976.

⁵¹ Sentenza Corte costituzionale 16.7.1968, n. 103, *Foro It.*, 1968, I, 2379 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 40 n. 6. Al contrario, l'esclusione riguardante i sacerdoti non è mai stata eliminata (art. 4, 2° c., r.d. n. 2270/1924). Sono, però, tutelati i sacerdoti secolari che prestino lavoro dipendente al di fuori del loro ministero ovvero svolgano attività promiscua.

tutele economiche che, per usare il linguaggio dell'Unione Europea, permettono «*successful moves ... from school to work*»⁵². A tal proposito è sufficiente fare riferimento alla mancanza di tutela per gli inoccupati e a quella, solo di recente colmata, per gli apprendisti. Nonostante gli interventi cd. “attivi” per agevolare l'impiego anche nei confronti di chi si affaccia al mercato del lavoro per la prima volta⁵³, la mancanza di tutela economica per gli inoccupati, conseguenza della struttura assicurativa della provvidenza, costituisce tutt'oggi una notevole lacuna nel sistema.

Gli apprendisti⁵⁴, invece, sono stati a lungo espressamente esclusi dalla tutela per la disoccupazione⁵⁵ oltre che da quella predisposta dalla Cassa Integrazione Guadagni. L'esclusione trovava origine nella finalità formativa dell'istituto che, in caso di disoccupazione, avrebbe posto il lavoratore in una «situazione non differenziabile da quella del giovane che abbia terminato gli studi o un corso di formazione e sia rimasto inoccupato»⁵⁶. Nonostante la giurisprudenza abbia più volte affermato che il diritto a ricevere un insegnamento professionale renda la disoccupazione “concettualmente estranea” rispetto al contratto di apprendistato⁵⁷, l'esclusione si è mostrata sempre più incongrua rispetto ai principi costituzionali e alle riforme (d. lgs. n. 276/2003, artt. 47-53 e d. lgs. n. 167/2011) intervenute a regolare l'istituto con l'intento di potenziarne

⁵² European Commission, *Towards common principles of Flexicurity*, COM 2007/359, pag. 4.

⁵³ Vedi in seguito, capitolo II, § 1. Nell'esclusione dalla tutela degli inoccupati si rinviene una chiara espressione del reciproco condizionamento tra l'assicurazione disoccupazione e il mercato del lavoro, v. G. G. BALANDI, *Tutela del reddito* cit., pag. 34-35.

⁵⁴ Mentre i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro hanno sempre avuto accesso alla tutela, v. S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, 2006, pag. 223 e ss. in particolare 235-237, così come in seguito i lavoratori assunti con contratto di inserimento ex d.lgs. n. 276/2003 ma solo fino al 31/12/2012 (a causa dell'abrogazione del contratto di inserimento disposta dall'art. 1, commi 14 e 15 della l. n. 92/2012).

⁵⁵ Art. 21, l. n. 25/1955 e art. 3, l. n. 706/1956

⁵⁶ F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione* cit., pag. 346.

⁵⁷ In particolare, Cass. 3 maggio 1984, n. 2694, in *Mass. Foro It.*, 1984 nel dichiarare infondata l'eccezione di incostituzionalità delle norme relative all'esclusione dall'assicurazione degli apprendisti.

l'operatività. Dapprima la contrattazione collettiva di alcuni settori⁵⁸, poi lo stesso legislatore con interventi "in deroga"⁵⁹, hanno introdotto una tutela per la disoccupazione anche per gli apprendisti. Da ultimo la l. n. 92/2012 ha previsto una protezione caratterizzata dalla genericità e stabilità prevedendo l'estensione dell'Aspi.

Dall'analisi del campo di applicazione soggettivo emerge che l'indennità di disoccupazione ha tradizionalmente fornito protezione immediata e adeguata alla condizione di disoccupazione, congiunturale e di breve durata, dei lavoratori stabilmente occupati (cd. disoccupazione frizionale)⁶⁰. La caratterizzazione dell'evento da assicurare come rischio e la costante (a dire il vero, e per motivazioni differenti, crescente) centralità attribuita all'involontarietà della disoccupazione come condizione di accesso alla tutela⁶¹ hanno fatto emergere l'adesione ad un modello di mercato del lavoro ispirato e caratterizzato dalla stabilità dell'occupazione⁶², al fine di limitare gli spostamenti di manodopera nei settori produttivi ritenuti fondamentali per il paese.

⁵⁸ Si tratta del sostegno al reddito per gli apprendisti nel solo caso di sospensione del rapporto a carico degli enti bilaterali previsto a partire dal 2006 – ma attivo dal 2009 – dal contratto collettivo nazionale del settore edile. Vedi D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori in deroga*, Ipsoa, Milano, pag. 92 ss.

⁵⁹ Il riferimento è all'art. 19, comma 1, lett. c) del d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009 che ha esteso in via sperimentale agli apprendisti un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali (subordinatamente all'intervento pari al 20% da parte degli enti bilaterali) sia in caso di sospensione del rapporto che in caso di licenziamento.

⁶⁰ Lo strumento si adatta con maggiore facilità ai lavoratori già occupati stabilmente e a tempo pieno, per i casi di disoccupazione di durata solo medio breve, v. E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro: profili giuridici della tutela del reddito*, Giappichelli, 2000, pagg. 60 e 85 ss.

⁶¹ Vedi in seguito capitolo III, § 1.

⁶² In particolare l'indennità di disoccupazione svolge una funzione di "condizionamento" del mercato del lavoro perché «alzando la soglia del salario minimo accettabile e creando aspettative di "sopravvivenza" anche senza impiego, si presenta come fattore di instabilità nella circolazione della forza lavoro sul mercato, ovvero di irrigidimento nell'uso di questa parte da parte dell'insieme dei datori di lavoro, in quanto non risponde più "direttamente" alle sollecitazioni del salario e della disoccupazione», G. G. BALANDI, *op. cit.*, pag. 90.

Si è poi verificata, almeno a partire dall'introduzione dell'integrazione salariale straordinaria con la l.n.1115/1968 una frammentazione e moltiplicazione degli strumenti di tutela tanto che l'indennità di disoccupazione ha finito per essere «un quadrante di una costellazione molto più ricca sviluppatasi all'insegna di un accentuato particolarismo»⁶³, senza che parallelamente si sia provveduto a riconsiderare gli equilibri del sistema e il livello di effettività della tutela garantita.

Com'è noto, sino alle vicende più attuali, l'indennità di disoccupazione non ha avuto un legame stabile e diretto con gli interventi di politica del lavoro⁶⁴, nonostante inevitabilmente la struttura, l'ambito di incidenza e le caratteristiche della provvidenza abbiano sempre di fatto svolto un'influenza determinante sul mercato del lavoro. Gli strumenti di tutela del reddito dei lavoratori disoccupati, migliorando le condizioni economiche di chi è si è trovato senza lavoro, influenzano gli andamenti generali e particolari del mercato del lavoro, ragion per cui non possono essere considerati come interventi neutrali. Spingendo più avanti il ragionamento potrebbe ritenersi che tra politiche di tutela del reddito e politiche di tutela dell'occupazione sia esistita «una relazione che se non è proprio conflittuale, quanto meno risulta impostata in termini di proporzionalità inversa: la crescita delle forme di tutela del reddito (e, quindi, dei relativi costi) come fattore che innesca un andamento negativo dell'occupazione»⁶⁵. Per di più, la mancanza di adeguati strumenti per la realizzazione del diritto al lavoro, o almeno rivolti al miglioramento della condizione occupazionale, ha ingenerato il dubbio

⁶³ F. Liso, *op. ult. cit.*, pag. 343 e ss. e ID., *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA.VV., *Tutela del lavoro cit.*, pag. 119.

⁶⁴ Secondo M. CINELLI, *La tutela del lavoratore cit.*, pag. 180 la tutela contro la disoccupazione involontaria opera in «assoluta indifferenza rispetto a qualsiasi iniziativa dell'azione pubblica diretta al conseguimento dei fini indicati ... dall'art. 4 Cost.». In effetti tale legame è stato preso in considerazione dal legislatore in maniera generalmente debole e solo occasionalmente si è tentata la creazione di un legame più intenso, come ad esempio con la l. n. 223/1991 e con gli attuali tentativi di condizionamento dell'erogazione di prestazioni previdenziali alla disponibilità al lavoro e alla formazione.

⁶⁵ M. CINELLI, *Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 3, 2010, pag. 427.

che l'ordinamento «considera, accetta e disciplina la disoccupazione come fenomeno “normale”, “strutturale” al sistema stesso, o “fisiologico”»⁶⁶.

Le riflessioni sintetizzate però, si rivelano parziali soprattutto se si considera lo scenario attuale che ha visto verificarsi dapprima il passaggio ad un sistema di produzione post-industriale e poi ha subito le conseguenze dell'impatto occupazionale della crisi globale. In seguito a questi eventi, le strutture legali predisposte dall'ordinamento per la tutela della disoccupazione non sono più state in grado di svolgere quella funzione di condizionamento delle dinamiche del mercato del lavoro né tantomeno dell'andamento del sistema produttivo del paese svolte in precedenza. È sempre più evidente semmai l'esistenza di un forte condizionamento operato dalla crisi finanziaria ed economica sulle forme di tutela redistributiva, che determina un rischio reale di prevalenza della ricerca delle compatibilità economiche rispetto alle declinazioni dei diritti⁶⁷. Poiché, però, gli strumenti di sostegno del reddito per le ipotesi di disoccupazione incidono sulla qualità complessiva della tutela di chi è senza lavoro, la prevalenza delle logiche di risparmio di spesa o di bilancio possono compromettere in maniera significativa la corrispondenza delle prestazioni erogate ai principi costituzionali. In relazione a questo profilo, infatti, l'evoluzione dell'indennità di disoccupazione ha mostrato molte lacune rispetto alla tutela imposta dalla Costituzione⁶⁸, sia in relazione al profilo relativo all'adeguatezza delle prestazioni ai sensi dell'art. 38,

⁶⁶ M. CINELLI, *La tutela del lavoratore* cit., pag. 84.

⁶⁷ E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2012, 4, pag. 577. L'A. si chiede anche se si possa «ancora parlare di Stato sociale quando è in discussione l'indipendenza nella pianificazione della tutela del reddito?»

⁶⁸ Concorda S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, 2006, pag. 315-316. Allo stesso tempo bisogna segnalare che anche nell'attuale fase di crisi ha trovato ampio spazio una forma di “autogestione del sistema” che si è posta come obiettivo politico principalmente quello di «favorire la continuità dei rapporti di lavoro, nonostante la grave crisi del sistema produttivo, mediante la sospensione dei rapporti e la concessione ai lavoratori di sostegni al reddito» a dimostrazione del fatto che sovente l'ordinamento ha recepito esigenze di stabilità dell'occupazione, v. P. A. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore al tempo della “grande crisi”*: i trattamenti in deroga, in *Studi in onore di T. Treu*, III, 2011, pag. 1292.

comma 2 Cost.⁶⁹, che al profilo dell'uguaglianza e della universalizzazione della tutele⁷⁰.

D'altra parte è evidente che i sistemi di protezione sociale si trovino ora come non mai nella condizione di dover garantire la protezione sociale per i lavoratori, maggiormente esposti alle insicurezze derivanti dall'economia di mercato, e allo stesso tempo nella necessità di preferire strumenti che non ostacolino il buon funzionamento del mercato del lavoro. Se è sfumata la diretta capacità di condizionamento del mercato del lavoro da parte dei meccanismi di tutela economica della disoccupazione, allo stesso tempo l'ambizione dei moderni sistemi di protezione sociale è quella di agevolare il passaggio dalla condizione di disoccupazione a quella di occupazione.

La riforma degli ammortizzatori sociali a lungo promessa ha trovato una concretizzazione nella legge n. 92/2012, che ha tracciato un progetto di riforma del mercato del lavoro, per quanto imperfetto o incompleto. Alcuni autori hanno lamentato che in relazione alla tutela del reddito si sia trattato di semplici interventi di manutenzione⁷¹, mentre altri hanno ravvisato nelle norme sulla tutela del reddito delle «correzioni di sistema»⁷². Non può essere contraddetto il fatto che nel passaggio dall'indennità di disoccupazione all'Aspi non siano state apportate significative modifiche alla struttura della tutela, ragione che induce a ricercare la razionalità del nuovo strumento attraverso l'analisi del quadro complessivo degli interventi ordinamentali a protezione della disoccupazione.

⁶⁹ Oltre che gli artt. 2 e 3 Cost. V. M. CINELLI, *La tutela del lavoratore* cit., pag. 209 ss.

⁷⁰ V'è chi avverte che universalizzazione significhi armonizzazione e non esasperato egualitarismo, essendo le eventuali distinzioni giustificabili solo se rispettose del fondamentale valore della persona e della dignità umana «che non ammette distinzioni», v. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, II, pag. 735.

⁷¹ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno della riforma del mercato del lavoro*, op. cit.

⁷² T. TREU, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in *La nuova riforma del lavoro: commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. MAGNANI - M. TIRABOSCHI, Giuffrè, 2012, pag. 25. Il giudizio è positivo in relazione all'opera di razionalizzazione avvenuta con l'introduzione dell'Aspi per S. SPATTINI- M. TIRABOSCHI - J. TSCHÖLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in *La nuova riforma del lavoro* cit. pag. 342.

3. (segue) Le indennità indipendenti dall'attualità della disoccupazione: i casi della sottoccupazione e dell'occupazione marginale.

Nello schema dell'indennità di disoccupazione il diritto alla prestazione sorge *ope legis* nel momento stesso in cui esistono contestualmente le condizioni richieste dalla legge⁷³: la disoccupazione involontaria, da un lato, e l'anzianità e attualità assicurativa, dall'altro, nonché la dichiarazione del proprio stato e della disponibilità ad attivarsi per modificarlo⁷⁴.

La linearità di questo quadro è subito contraddetta da alcune eccezioni alla contestualità tra condizione di disoccupazione e percezione dell'indennità: in alcuni casi, infatti, è richiesta una condizione di "sottoccupazione" sofferta in precedenza dal lavoratore, e in altri casi la prestazione può coesistere con lo svolgimento di un'attività lavorativa, seppur in forma del tutto marginale.

Si fa riferimento innanzitutto alla tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli e quella cd. a requisiti ridotti che non presuppongono alcuna contestualità tra la mancanza di lavoro e l'erogazione del sostegno economico. Si tratta di due interventi senza dubbio tra loro differenti, quanto a origini e finalità, ma assimilabili sotto il profilo strutturale. Le leggi n. 264/1949⁷⁵ e n. 160/1988⁷⁶, al fine della concessione dell'indennità a requisiti ridotti considerano le situazioni di sottoccupazione sofferte nell'anno precedente a quello in cui si richiede il trattamento. In entrambi i casi l'assicurazione contro la disoccupazione ha perduto il requisito della contestualità che, secondo le regole applicabili all'indennità "ordinaria" e generale, lega la verifica del rischio assicurato e l'erogazione della prestazione. Sia nel settore agricolo che in relazione alle lavorazioni

⁷³ Similmente a quanto avviene in relazione alle altre prestazioni previdenziali, senza che abbia alcuna rilevanza costitutiva l'atto di assegnazione della prestazione, così M. CINELLI, *op. cit.*, pag. 252.

⁷⁴ Per quest'ultimo profilo si vedano le differenti norme che si sono susseguite, v. cap. II, §3.

⁷⁵ In particolare, art. 32, lett. a), l. n. 264/1949 e successive modificazioni. Vedi C. GATTA, *La tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali e specificità*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2002, pag. 273.

⁷⁶ In particolare, art. 7, comma 3. La previsione è stata introdotta stabilmente dalla successiva l. n. 169/1991.

stagionali, la disoccupazione riveste caratteri più vicini alla certezza che all'aleatorietà tipica del rischio, a causa della discontinuità lavorativa che caratterizza tali settori. Di conseguenza la legge realizza un «sistema di finanziamento permanente della sottoccupazione»⁷⁷, che rinuncia a contrastare, e in qualche modo accetta, l'assenza di occupazione stabile in quei settori.

La tutela per i lavoratori agricoli, inizialmente esclusa per ragioni relative alle modalità di funzionamento dell'assicurazione nonché alla volontà di convogliare le risorse disponibili principalmente nel settore industriale, è stata introdotta molti anni dopo l'indennità ordinaria⁷⁸. Ferma la necessità di una certa anzianità assicurativa e attualità contributiva⁷⁹, il meccanismo prevede l'attivazione posticipata della tutela per un periodo, non superiore a 180 giorni, pari alla differenza tra il tetto di 270 giornate annuali ed il numero di giorni lavorati nell'anno precedente.

Un meccanismo del tutto simile presiede l'erogazione del trattamento cd. a requisiti ridotti a favore dei lavoratori stagionali e anche dei lavoratori precari extra-agricoli. Per l'erogazione di questa provvidenza è richiesta la presenza di un biennio di anzianità assicurativa e che il lavoratore abbia lavorato, versando i contributi corrispondenti, per almeno 78 giornate nell'anno precedente a quello di

⁷⁷ F. LISO, *L'indennità ordinaria di disoccupazione: considerazioni generali sull'istituto*, in *Documenti CNEL. Indennità di disoccupazione*, 1995, pag. 27, P. BOZZAO, *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *Lav. Dir.*, 2007, 1, pag. 41-43.

⁷⁸ V. art. 32, lett. a), l. n. 264/1949 e regolamento di esecuzione *ex d.p.r.* n. 1323/1955. I destinatari della tutela sono gli operai agricoli a tempo indeterminato e determinato, dei piccoli coloni e partecipanti familiari, nel caso in cui possano vantare 102 contributi giornalieri accreditati nel biennio contributivo precedente. Criticamente, in relazione alla permanenza di logiche assicurative nell'indennità di disoccupazione dopo l'introduzione di questo strumento di tutela si veda L. SINISCALCHI, *L'assicurazione contro la disoccupazione nel sistema della previdenza sociale*, Morano, 1966, pagg. 103-110 e anche L. MENGONI, *La tutela del lavoratore* cit., pag. 89, nonché C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, 2001, pag. 142 ss. V. anche la sentenza Corte cost. n. 160/1974 sul requisito della volontarietà per i lavoratori stagionali.

⁷⁹ È necessaria l'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli nell'anno cui si riferisce la domanda e l'accREDITAMENTO di 102 giornate di contribuzione nel biennio corrispondente a quello assicurativo, art. 32, l. n. 264/1949.

presentazione della domanda⁸⁰. L'importo dell'indennità non è commisurato alle giornate di disoccupazione ma al numero di giorni lavorati nell'anno precedente, con il fine di incentivare la dichiarazione del lavoro effettivamente svolto, pur se per sua natura di breve durata e instabile. Allo stesso tempo, in tal modo, si realizza il risultato paradossale di una maggiore tutela per chi ha lavorato di più e una tutela ridotta nei confronti di chi ha lavorato un numero minore di giornate⁸¹ e di conseguenza versa in una più grave situazione di bisogno.

Queste previsioni normative sono accomunate dalla circostanza in base alla quale le tutele si attivano nel caso in cui non venga raggiunto un *quantum* di lavoro pre-determinato al fine di offrire risorse che permettano di colmare l'impossibilità di raggiungere una pienezza di lavoro. L'indennizzo della sottoccupazione da un lato fornisce una protezione a situazioni che non rientrano nella logica assicurativa, ma dall'altro di fatto accetta la precarietà dell'impiego insita in quei settori⁸², mostrando modelli di protezione ulteriori rispetto a quelli riservati al lavoratore stabile a tempo indeterminato. Le norme in tema di disoccupazione a requisiti ridotti forniscono pertanto significative aperture rispetto alle strettoie previste per l'accesso all'indennità di disoccupazione: l'ordinamento si fa carico di tutelare situazioni di bisogno che prescindono non solo dalla verifica di un rischio ma anche dal comportamento del lavoratore. Né la scelta della tipologia contrattuale né il comportamento del lavoratore dopo la cessazione del rapporto di lavoro possono avere alcun rilievo, giacché il trattamento è svincolato dall'attualità della situazione di bisogno e dipende unicamente dalla non sufficienza del lavoro svolto in precedenza⁸³.

La modifica "genetica" dell'indennità di disoccupazione introdotta da questi strumenti di tutela⁸⁴ ha determinato nel tempo alcuni problemi

⁸⁰ V. art. 7, l. n. 160/1988.

⁸¹ F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione*, op. cit., pag. 353.

⁸² F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione*, op. ult. cit., pag. 356-360.

⁸³ Tanto che «dell'assicurazione sia (è) rimasto davvero solo il nome», S. CAZZANTI, *L'assicurazione per la disoccupazione: ragioni e alibi di una faccenda non conclusa*, in *Lav. Dir.*, 1, 2007, pag. 89.

⁸⁴ L'alterazione è sottolineata da molti autori P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*,

interpretativi. L'indifferenza del trattamento rispetto alla condizione di disoccupazione attuale del beneficiario non è facilmente coordinabile con le regole relative all'accertamento dello *status* di disoccupazione e ancor meno con i comportamenti attivi che sono stati via via richiesti al disoccupato come condizione per l'accesso alle prestazioni.

Non si tratta solo di un problema che emerge nell'accertamento formale di uno *status* ma riguarda essenzialmente l'identificazione dell'evento oggetto di tutela nell'alternativa tra la mancanza di lavoro involontaria e la sottoccupazione come appena definita. La difficoltà di fornire una risposta adeguata a questo interrogativo è emersa nella giurisprudenza della Corte di Cassazione⁸⁵ che ha riconosciuto l'involontarietà come elemento costitutivo anche della tutela per la disoccupazione agricola. La Corte, chiamata a decidere dell'indennizzabilità dei periodi di permanenza nello stato d'origine per lavoratori che percepivano indennità agricole e a requisiti ridotti⁸⁶, ha sancito che la legge n. 264/1949 (con ragionamento applicabile anche alla l. n. 160/1988) ha semplicemente esteso la tutela a lavoratori in precedenza privi, con la conseguenza che è allo stesso modo richiesta l'involontarietà della condizione di disoccupazione sul territorio nazionale. Di diverso avviso si è mostrata la stessa Corte di Cassazione in altre due pronunce, affrontando il problema, in verità prevalentemente formale, del controllo sulla condizione di disoccupazione. Queste sentenze escludono che, in

Giappichelli, 2006, pag. 105; C. LAGALA, *Le diverse funzioni dell'indennità di disoccupazione e la tutela di lavoratori part-time*, in *Lav. Giur.*, 9, 2002, pag. 826.

⁸⁵ Cass. 3 settembre 2008, n. 22151, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 1, 2010, pag. 177, nt. AURILIO che sulla base di questo principio, esclude dal computo delle giornate di disoccupazione quelle trascorse da lavoratori extracomunitari non sul suolo italiano. Critico il commento di M. D'ONGHIA, *Indennità di disoccupazione per i lavoratori extracomunitari e permanenza nel territorio italiano*, in *Riv. giur. lav.* 2009, II, 703 ss.

⁸⁶ Più precisamente uno dei tre aveva diritto all'indennità a requisiti ridotti, mentre gli altri due all'indennità di disoccupazione speciale agricola (art. 25, l. n. 457/1972, soppressa dalla l. n. 247/2007) ma non differiscono le valutazioni sulla rilevanza del requisito dell'involontarietà. Deve segnalarsi che la Cassazione ha confermato il giudizio di appello, mentre in primo grado il Tribunale (T. Ravenna, 25 settembre 2002, in *Lav. Giur.*, 2003, 455, nt. CASALE) aveva ritenuto sufficiente ai fini dell'erogazione dell'indennità il controllo *ex post* sulla sussistenza dei requisiti assicurativi e contributivi e del numero delle giornate lavorative richiesto dalla legge.

assenza di espresse previsioni legislative di rinvio, si possano estendere le norme dell'indennità ordinaria a quella c.d. a requisiti ridotti, quali «l'iscrizione all'ufficio di collocamento e il controllo sullo *status* di disoccupazione»⁸⁷.

In ogni caso, la riforma del 2012 ha preso posizione in relazione a questo problema con l'introduzione della mini-Aspi, che sostituirà l'indennità di disoccupazione c.d. a requisiti ridotti a partire dal 2013⁸⁸. Il nuovo trattamento si rivolge ai medesimi soggetti cui è destinata l'Aspi ordinaria (lavoratori dipendenti, apprendisti e soci di società cooperativa che abbiano stabilito un rapporto di lavoro in forma subordinata) e prevede requisiti per l'accesso alla tutela inferiori rispetto a quelli richiesti dal suo omologo precedente: sono sufficienti 13 settimane di lavoro e di contribuzione negli ultimi 12 mesi. L'introduzione di questa nuova forma di tutela ha comportato l'eliminazione del requisito dell'anzianità e dell'attualità contributiva che invece caratterizzavano la forma precedente: la platea dei soggetti che potranno accedere al trattamento mini-Aspi si è tendenzialmente ampliata, pur non corrispondendo ad una copertura universale⁸⁹.

L'ampliamento dell'ambito di applicazione soggettivo della provvidenza è stato accompagnato dalla previsione, estesa ad entrambe le forme della nuova Assicurazione, che richiede la presenza (nonché la permanenza) dello stato di disoccupazione involontaria⁹⁰ per accedere alle tutele. Può forse ora dirsi realizzato per via legislativa il principio che la Corte di Cassazione aveva espresso nel 2008, in relazione all'indennità agricola: l'attività lavorativa svolta nell'anno precedente al di sotto dello standard individuato dalla legge ha valore soltanto di parametro ai fini del *quantum*, mentre l'erogazione è ammessa solamente se

⁸⁷ Cass. 11 giugno 2008, n. 15523, in *Giust. civ. mass.*, 2008, 6, 928 e Cass.18 maggio 2010, n. 12102, in *Giust. Civ. Mass.*, 2010, 5, 772.

⁸⁸ Art. 2, commi 20-24, l. n. 92/2012.

⁸⁹ M. CINELLI-S. GIUBBONI, *A proposito di riforma degli ammortizzatori sociali: la "nuova" assicurazione sociale per l'impiego*, pag. 6, dattiloscritto.

⁹⁰ Vedi art. 2, comma 22 che prevede l'applicazione anche alla mini Aspi del comma 4, lett. a): «L'indennità di cui al comma 1 è riconosciuta ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e presentino i seguenti requisiti: a) siano in stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c) del d. lgs. 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni».

connessa a una situazione di attualità e involontarietà della disoccupazione. La conferma del requisito dell'attualità della condizione di disoccupazione avvicina la nuova forma di tutela allo scopo, comune anche alla Aspi ordinaria (e già prima all'indennità di disoccupazione), di sostegno del reddito in caso di bisogno determinato, non più solamente dalla mancanza ma anche dall'insufficienza dell'attività lavorativa svolta.

In ogni caso il collegamento della prestazione con la condizione di attualità della disoccupazione non è stata introdotta in relazione all'indennità per i lavoratori agricoli per la quale si ripropongono, dunque, gli stessi problemi di coerenza tra criteri di quantificazione della provvidenza e oggetto della tutela superati dal dettato legislativo in relazione alla tutela a requisiti ridotti.

La sottoccupazione tutelata a favore dei lavoratori agricoli e stagionali non è l'unica ipotesi in cui l'erogazione della prestazione a sostegno del reddito può ammettere il contestuale svolgimento di attività lavorativa.

In altre ipotesi le misure di sostegno alla disoccupazione, non soltanto attive ma anche passive, si attivano in corrispondenza allo svolgimento di attività lavorativa, seppure in forma marginale. Secondo la prassi amministrativa è indennizzata sia la disoccupazione che consegue alla perdita dell'attività principale in presenza di reddito derivante da un'attività secondaria, già svolta in precedenza, che quella conseguente alla cessazione di un rapporto di lavoro subordinato nel caso in cui venga svolto lavoro autonomo occasionale⁹¹. Inoltre in caso di svolgimento di lavoro subordinato e occasionale, purché in attività diverse da quella abituali per non più di 2 giorni (per prassi amministrativa aumentati a 5), l'indennità è solo sospesa⁹².

⁹¹ Circ. INPS 3 ottobre 1957, n. 3-275 Prs. Nel caso in cui il lavoro autonomo sia preesistente alla cessazione del rapporto di lavoro subordinato, è compatibile con la percezione dell'indennità di disoccupazione.

⁹² Art. 55, lett. a) e b), r.d. n. 2270/1924 e Circ. INPS 22 aprile 1954, n. 252. I. MARIMPIETRI, *Trattamenti previdenziali di disoccupazione ed attività di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1994, I, pag. 225 sottolinea in particolare la disparità di trattamento insita nella possibilità di cumulare all'indennità di disoccupazione il reddito derivante da lavoro autonomo e non da lavoro subordinato.

Se in relazione all'indennità di disoccupazione è consentito lo svolgimento di attività lavorativa in ipotesi molto ristrette, regole più elastiche sono previste per quanto riguarda l'indennità di mobilità. Non solo la sospensione del trattamento previdenziale in caso di svolgimento di attività lavorativa permette un corrispondente slittamento della durata del trattamento⁹³, ma è persino previsto che l'erogazione dell'indennità prosegua in caso di successiva assunzione a tempo indeterminato, se la nuova attività lavorativa corrisponde ad un livello retributivo inferiore a quello di provenienza, limitatamente al differenziale tra i due importi alla luce dei contratti collettivi⁹⁴.

Qualora si voglia considerare la normativa che si riferisce all'accesso ai servizi per il lavoro per i soggetti disoccupati, si riscontra una più ampia compatibilità tra lo svolgimento dell'attività lavorativa e la conservazione delle condizioni necessarie per il godimento dei servizi. Il d. lgs. n. 181/2000 (art. 4, lett. a) e d)) ammette (*rectius*, ammetteva), infatti, la conservazione dello *status* di disoccupazione nel caso di svolgimento di attività lavorativa che assicuri un reddito annuale inferiore al reddito esente da imposizione fiscale⁹⁵, nonché la sola sospensione dello *status*, e successiva riattivazione, nel caso di accettazione di un lavoro di durata inferiore a 4 o 8 mesi (a seconda che si tratti di disoccupato giovane o meno giovane)⁹⁶.

⁹³ Nei limiti della durata massima Art. 8, commi 6 e 7, l. n. 223/1991. Un meccanismo simile opera anche in relazione alle integrazioni salariali. In caso di reddito derivante da altra attività lavorativa si ha la sospensione della percezione del trattamento e la decadenza solo nel caso in cui non si comunichi lo svolgimento dell'attività lavorativa, v. art. 3 d.lgs. lgt. 9 novembre 1945, n. 788, applicato in via interpretativa anche alla Cassa Integrazione Straordinaria e art. 8 l. n. 160/1988.

⁹⁴ Per un periodo massimo di 12 mesi, art. 9, comma 5 l. n. 223/1991.

⁹⁵ Pur nella difficoltà di accertamento, V. A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO-M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Esi, Napoli, 2004, pag. 405-407.

⁹⁶ In seguito alle modifiche della riforma del 2012, deve invece trattarsi di un nuovo lavoro subordinato di durata inferiore a 6 mesi. Oltre a queste sono previste altre ipotesi di perdita dello *status* (art. 4, comma 1): lett. b) in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente per una delle misure di prevenzione di cui all'art. 3, d. lgs. n. 181/2000, oppure lett. c), in caso di rifiuto senza

L'intervento riformatore della l. n. 92/2012 non ha solamente modificato – non senza profili problematici – attraverso l'introduzione della mini-Aspi, la *ratio* sottesa alla indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, ma è intervenuto anche sul profilo relativo ai margini di compatibilità tra lavoro e percezione dei trattamenti di sostegno al reddito. In maniera chiara ed espressa è ora previsto che il disoccupato percettore dell'Aspi, entro certi limiti, possa svolgere attività lavorativa senza che si verifichi una situazione di incompatibilità.

In caso di attività di lavoro subordinato inferiore a 6 mesi la percezione dell'indennità viene sospesa e riprende a decorrere se l'attività lavorativa non ha superato i sei mesi, come già avveniva per l'indennità di mobilità (v. retro), mentre in caso di godimento della mini Aspi la sospensione è prevista al massimo per 5 giorni⁹⁷. Per il caso di svolgimento di attività di lavoro autonomo è, invece, previsto un diverso sistema che ammette la conservazione del trattamento di disoccupazione, pur ridotto⁹⁸, se il beneficiario ricava dallo svolgimento di lavoro autonomo un reddito inferiore al limite per la conservazione dello *status* di disoccupazione, fissato dal d. lgs. n. 181/2000⁹⁹. Il sistema sembra realizzare un tentativo – limitato al lavoro autonomo – di proiezione anche sul piano della tutela del reddito di un principio già esplicitato in relazione alle tutele cd. “attive”: si tratta dell'idea per la quale la disoccupazione va considerata anche in quanto sottoccupazione, ovvero occupazione che non consente, per quantità o qualità, il raggiungimento di un certo standard di reddito e che di conseguenza colloca il lavoratori in una condizione di bisogno.

giustificato motivo di una congrua offerta di lavoro. Per quanto riguarda la lettera c), la l. n. 92/2012 ha eliminato il riferimento alla durata del contratto il cui rifiuto comporta la perdita dello *status* in modo che il rifiuto di offerte congrue di lavoro anche di breve durata determina la perdita della condizione.

⁹⁷ Art. 2, comma 15, l. n. 92/2012. Le contribuzioni relative a tali periodi di lavoro, inoltre, possono essere fatte valere ai fini di un nuovo trattamento di disoccupazione, v. art. 2, comma 16. Per la previsione relativa alla mini-Aspi vedi art. 2, comma 23.

⁹⁸ “Di un importo pari all'80 per cento dei proventi preventivati”, art. 2, comma 17.

⁹⁹ Art. 2, comma 17. M. CINELLI- S. GIUBBONI, *op. cit.*, pag. 5 nel commentare le novità in tema di ammortizzatori sociali definiscono questa previsione come una “mini cassa integrazione”.

Questa conclusione è contraddetta da un'altra norma della legge n. 92: l'art. 4, comma 33, introduce alcune modifiche proprio al d. lgs. n. 181/2000. La lettera c) del comma 33 abroga l'art. 4, comma 1, lett. a) del d. lgs. n. 181/2000 che consentiva la conservazione dello *status* di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa, tale da assicurare un reddito non superiore al minimo personale escluso da imposizione. Le due previsioni non sembrano agevolmente coordinabili, poiché la norma in oggetto, dapprima, è utilizzata come parametro, poi, è destinataria di un intervento abrogativo. La conseguenza è che il godimento di un reddito da lavoro entro la soglia *ex* art. 4, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 181/2000 non consente più l'accesso ai Servizi per l'Impiego, né la conservazione dei trattamenti di disoccupazione neppure qualora il reddito derivi da lavoro autonomo, poiché lo *status* di disoccupazione è requisito per l'accesso all'ASPI¹⁰⁰.

L'opportunità dell'introduzione di alcuni margini di cumulabilità tra svolgimento dell'attività lavorativa e percezione di prestazioni per la mancanza di reddito da lavoro era stata parzialmente condivisa dal legislatore nel 2009, con la previsione sperimentale, per i percettori di integrazioni del salario o di prestazioni di sostegno del reddito, della possibilità di svolgere lavoro accessorio per un massimo di 3000 Euro per anno solare¹⁰¹. La previsione è stata mantenuta in relazione all'anno 2013 dal d.l. n. 83/2012, cd. "Decreto sviluppo", circostanza che rende ancora più difficile comprendere l'abrogazione dell'art. 4, comma 1, lett. a) d. lgs. n. 181/2000¹⁰² al posto di una sua riscrittura, a meno che dietro al complesso delle disposizioni sulla contestualità tra lavoro e prestazione di disoccupazione non ci sia la volontà di incentivare il ricorso al lavoro autonomo

¹⁰⁰ Favorevole invece alla conservazione dello *status* di disoccupazione, nonostante l'abrogazione dell'art. 4, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 181/2000, P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella l. n. 92 del 2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 3, pag. 453 e in part. 473 ss.

¹⁰¹ Art. 7 *ter*, comma 12, d.l. n. 5/2009, conv. in l. n. 33/2009 che ha aggiunto il comma 1 *bis* all'art. 70, d. lgs. n. 276/2003

¹⁰² Magari introducendo il riferimento alla nozione di reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione ai sensi degli artt. 11 e 13 del d.p.r. n. 131/1986 invece che ad una soglia reddituale abrogata, v. le considerazioni in tale senso di P.PASCUCCI, *op. cit.*, in part. pag. 475.

tout court o a quello occasionale rispetto a quello subordinato (poiché solo le prime tipologie garantiscono la conservazione delle prestazioni eventualmente godute)¹⁰³.

Gli spunti normativi qui riassunti non inducono a ritenere che l'ordinamento consideri la situazione di occupazione inferiore ad un certo standard come una situazione meritevole, di per sé, di ricevere sostegno economico. È però vero che l'ordinamento sia stato e sia pienamente consapevole del fatto che in alcuni casi, seppure individuati in maniera disorganica e sovente collegati a modalità di finanziamento di difficile sostenibilità¹⁰⁴, può esserci coesistenza tra lo svolgimento di un'attività di lavoro e la permanenza di una condizione di bisogno che giustifichi l'attivazione della tutele.

4. La tutela conservativa della Cassa integrazione guadagni e la sua vocazione polifunzionale.

L'intervento della Cassa Integrazione Guadagni¹⁰⁵ realizza un'integrazione del reddito per le ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro distinguendosi dall'assicurazione per la disoccupazione che, al contrario, ne presuppone la cessazione. L'indennità di disoccupazione e la Cassa Integrazione Guadagni sono istituzionalmente preordinate a intervenire in momenti differenti del rapporto di lavoro, al fine di realizzare due distinte forme di tutela tendenzialmente alternative. Nonostante ciò, nel corso del tempo, in conseguenza degli interventi correttivi volti all'adeguamento dei due istituti alle evoluzioni dell'economia e

¹⁰³ Questa conclusione potrebbe essere avvalorata dalle norme che incentivano l'avvio di un'attività di lavoro autonomo o di auto impresa o di associazione in cooperativa attraverso la corresponsione degli importi di mensilità dell'ASPI non ancora percepite, v. art. 2, comma 19.

¹⁰⁴ L'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, ad esempio, è stata caratterizzata da un forte squilibrio tra contribuzione e erogazione, v. C. LAGALA, *Un welfare compassionevole per i lavoratori precari?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, 371 ss.

¹⁰⁵ Ci si riferisce agli interventi della Cassa integrazione delle Gestione ordinaria industria. Sono esclusi dalla trattazione gli interventi della gestione speciale per gli operai delle imprese edili ed affini (l. n. 77/1963) e gli interventi della gestione per l'integrazione dei salari dei dipendenti da imprese agricole (l. n. 547/1972).

della produzione, si è verificato un progressivo avvicinamento tra essi di cui saranno tratteggiate caratteristiche ed esiti.

I primi interventi di integrazione salariale¹⁰⁶, ossia le misure di origine contrattual-collettiva e quelle in seguito previste dalla legge, finalizzavano la sospensione del rapporto e l'intervento economico che ne seguiva al superamento di situazioni transitorie di difficoltà per l'impresa, evitando la dispersione della forza lavoro. L'esigenza di fondo era dunque quella di ridurre i fenomeni di mobilità esterna che avrebbero comportato dispersione di competenze e di professionalità, fornendo, allo stesso tempo, alle imprese una possibilità per superare le difficoltà e ai lavoratori un sostegno al reddito e all'occupazione. L'intervento della Cassa si è da subito collocato all'interno di un più vasto quadro di politica economica, che ammetteva il mantenimento in azienda dei lavoratori specializzati, o in ogni caso già inseriti in quella attività produttiva, anche nei momenti in cui non fosse (temporaneamente) possibile proseguire il lavoro, garantendo loro una forma di tutela economica sostitutiva di quel reddito che l'azienda non era in grado di corrispondere¹⁰⁷.

Dopo alcuni interventi susseguitisi per fronteggiare le crisi nel settore industriale¹⁰⁸, la legge n. 1115/1968 ha introdotto la Cassa Straordinaria destinata ad intervenire in situazioni di crisi economiche, settoriali o locali, o nei casi di

¹⁰⁶ Il riferimento è ai contratti collettivi del 13 giugno e 29 luglio 1941, v. G. G. BALANDI, *Tutela del reddito* cit., pag. 146 e al d. lgt. n. 788/1945, modificato dal d.l. cps n. 869/1947.

¹⁰⁷ V. in particolare M. CINELLI, *La tutela del lavoratore* cit., pag. 140 ss. Il dibattito relativo alla natura della Cassa integrazione guadagni e all'alternativa tra una lettura ancorata ai principi privatistici o a quelli previdenzialistici è stato a lungo vitale. Ricostruisce il dibattito e fornisce una propria interpretazione dell'istituto, M. V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985.

¹⁰⁸ Possono essere menzionate alcune modifiche intervenute dopo la legge del 1945, come le ll. nn. 433/1964, 833/1965 e 129/1966 o, in precedenza, le ll. nn. 618/1955 e 40/1956 per fronteggiare la crisi del settore cotoniero. Questi interventi mettono in discussione il legame tra integrazione salariale e transitorietà dell'evento per il quale è necessario l'intervento pubblico. Nel frattempo erano intervenute anche molte leggi per l'estensione della CIG alle catastrofi nazionali, v. M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, 1978, pag. 69 ss.

ristrutturazione o riorganizzazione aziendale¹⁰⁹. L'introduzione della nuova forma di integrazione salariale è stata determinata dalla volontà di sostenere e tutelare maggiormente le grandi imprese industriali, con la creazione di uno strumento di politica economica facilmente adattabile alle situazioni di crisi o di difficoltà tutte le volte in cui lo Stato, in relazione alla gravità del conflitto sociale potenzialmente derivante dalle situazioni di crisi¹¹⁰, ritenesse la situazione meritevole di tutela.

Nel tempo è stata sempre più chiara la finalità di governo delle situazioni di crisi irreversibile che la Cassa straordinaria è chiamata a svolgere: a differenza di quanto previsto per la Cassa Ordinaria¹¹¹, al termine del periodo di sospensione è generalmente possibile licenziare.

Il rapporto tra l'intervento straordinario e la riduzione del personale è sin dalle origini particolarmente complesso. Da una parte infatti, l'ordinamento sembra ammettere che la Cassa abbia la funzione di posticipare licenziamenti pressoché inevitabili¹¹², dall'altra invece, in alcune ipotesi qualificate dalla

¹⁰⁹ Le differenze tra l'intervento ordinario e straordinario non riguardano solo le cause integrabili ma anche l'importo dell'integrazione, la durata dell'intervento, il sistema di finanziamento e il procedimento per l'ammissione al trattamento v. M. V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, op. cit., pag. 170-171.

¹¹⁰ Lo ricorda recentemente M. MAGNANI, *L'uso allargato della Cassa Integrazione tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *An. Giur. econ.*, 2, 2010, pag. 411. V. anche G. G. BALANDI, op. ult. cit., pag. 143-192.

¹¹¹ L'art. 6 del d.l. cps n. 869/1947 esclude l'integrazione salariale ordinaria per gli operai in soprannumero e l'art. 5 subordina l'ammissione al trattamento alla condizione che sia certa la riammissione in servizio entro breve termine. In riferimento alla causa integrabile dell'intervento ordinario "situazioni temporanee di mercato", chiarisce la Corte (Corte cost. n. 439/1991, in *Not. Giur. lav.*, 1991, 797), «trattasi di una *mera difficultas*, ... e si richiede che l'imprenditore abbia osservato la normale diligenza (art. 1176 cod. civ.) ed i canoni della correttezza (art. 1175 cod. civ.), che la sua scelta non sia arbitraria, né fittizia, né putativa, né discriminatoria, ma oggettivamente riscontrabile e verificata in concreto nella sua realtà ed effettività a mezzo di un apposito accertamento compiuto nella competente sede amministrativa».

¹¹² Per garantire una sorta di pace sociale a fronte delle crisi aziendali venne offerta alle imprese la possibilità di mantenere in servizio i lavoratori, conservando un posto di lavoro pur "svuotato", con l'assicurazione che il licenziamento inevitabile sarebbe stato in ogni caso meno costoso (ad esempio prevedendo il rimborso dell'indennità di anzianità maturata durante il periodo di cassa integrazione in caso di licenziamento, v. art. 2, comma 2, l. n. 464/1972), v. M. V. BALLESTRERO, *Cassa integrazione cit.*, pag. 173-175.

particolare rilevanza sociale della crisi in atto, l'integrazione salariale è considerata dall'ordinamento strumento alternativo ai licenziamenti, in connessione con la normativa della mobilità¹¹³, che inizialmente sospendeva la possibilità di licenziare fino alla conclusione del relativo procedimento.

L'introduzione di deroghe di fatto e di diritto alla disciplina della Cassa, il suo utilizzo in connessione alle procedure di mobilità, la frequente mancanza della prospettiva del rientro dei lavoratori in azienda hanno determinato uno "slittamento" della funzione della Cassa verso la tutela *tout court* del reddito dei lavoratori sospesi, sovente *de facto* disoccupati, che ha modificato il profilo di questo tipo d'intervento nel mercato del lavoro. Non è più perseguito l'obiettivo di preservare la forza lavoro interna ad un'impresa con tecniche di mobilità controllata, ma è sempre più evidente l'esistenza di uno strumento di immobilità del personale¹¹⁴ diretto a fornire, al lavoratore, un sostegno economico privo di progettualità e, all'impresa, margini di flessibilità che permettono persino di avviare la strada per la cessazione dell'attività. La trasformazione dell'istituto dell'integrazione salariale in uno strumento – non l'unico¹¹⁵ – di gestione delle

¹¹³ In seguito alla dichiarazione (con decreto del Ministro del lavoro) dello stato di crisi occupazionale di particolare rilevanza sociale era, infatti, prevista la sospensione dei licenziamenti fino al termine delle procedure di mobilità (art. 25, comma 8, l. n. 675/1977). In relazione alla funzione di alternativa al licenziamento, per quanto riguarda il versante della tutela dei lavoratori, si veda anche il fatto che con la l. n. 464/1972 venne prevista la prorogabilità dell'integrazione oltre i limiti previsti dalla l. n. 1115/1968.

¹¹⁴ Come nota G.G. BALANDI, *op. ult. cit.*, pag. 187-190, che ravvede simili ipotesi di contenimento della mobilità sia quando si intenda «tutelare l'interesse alla stabilizzazione della manodopera presso i settori i quali non possono utilizzarla appieno in vista della ripresa produttiva», che quando «si voglia disincentivare l'uso immediato e massiccio dei licenziamenti». Per M. CINELLI, *La tutela del lavoratore* cit., pag. 148 è invece questo il momento in cui la Cassa mostra in pieno la propria natura di «istituto avente natura pubblico - economica, di carattere (eventualmente) plurifunzionale, come plurifunzionali ... sono le iniziative di politica economica» operando su un piano «estraneo per logica e finalità» a quello dei rapporti obbligatori del contratto di lavoro. Anche M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in *Riv. giur. lav.*, 1983, I, pag. 24 sottolinea come in questo istituto di cumuli «una vera costellazione di funzioni pubbliche».

¹¹⁵ Si fa riferimento *in primis* all'istituto della mobilità introdotta con gli artt. 24 e 25 della l. n. 675/1977 ma anche ad altri istituti quali i prepensionamenti (vedi art. 16, l. n. 155/1981).

eccedenze non temporanee delle imprese si è ormai compiuto: la Cassa è divenuta una componente strumentale della politica economica che principalmente «evita le conseguenze del trauma politico delle riduzioni del personale realizzate attraverso i licenziamenti collettivi», congelando nel «mercato del lavoro interno»¹¹⁶ i lavoratori.

A questa situazione ha cercato di porre fine l'intervento legislativo del 1991 con l'obiettivo di ricondurre la Cassa integrazione guadagni all'interno di un sistema ordinato e razionale allontanando il rischio di una definitiva trasformazione in un trattamento assistenzialistico della disoccupazione e riducendone l'uso quale «ammortizzatore dei conflitti e delle tensioni sociali»¹¹⁷. Per raggiungere questi obiettivi la legge proponeva una distinzione tra casi d'impossibilità di conservazione dell'occupazione e casi con prospettive di ripresa dell'attività produttiva e approntava per le due ipotesi misure differenti. Grazie a questa separazione si sarebbe impedita la concessione del trattamento di integrazione in caso di impossibilità della ripresa produttiva, prevedendo per quell'evenienza la necessità di procedere a licenziamenti collettivi¹¹⁸ e introducendo a favore dei lavoratori definitivamente espulsi dall'impresa il nuovo trattamento di mobilità.

¹¹⁶ M. G. GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1990, pag. 306. L'uso del trattamento di integrazione salariale è secondo G. FERRARO, *Cassa integrazione guadagni e crisi aziendale nelle leggi sulla riconversione industriale*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1979, II, pag. 1005 finalizzato a garantire «un ideale ponte di collocamento tra due rapporti di lavoro sostanzialmente distinti – uno in fase di estinzione, l'altro in fase di possibile formazione – ma altresì unificati dalla continuità salariale che l'intervento della Cassa è in grado di realizzare».

¹¹⁷ L. MONTUSCHI, *Mobilità e licenziamenti: primi spunti ricostruttivi ed esegetici in margine alla l. n. 223 del 23 luglio 1991*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, pag. 416.

¹¹⁸ M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, II, pag. 695 parla di «uso promiscuo» degli ammortizzatori, che erano «utilizzabili gli uni al posto degli altri e quindi gli uni dopo gli altri per sommatoria ...; le norme non prevedevano termini o prevedevano termini facilmente eludibili, e nel rispetto formale del diritto permettevano senza scandalo gli ammortizzatori per intere generazioni (quasi per l'intera vita lavorativa)».

Sull'onda della crisi economica e conseguentemente occupazionale seguita ai primi anni '90¹¹⁹, con interventi dapprima amministrativi e poi legislativi, sono però state nuovamente ampliate le maglie di azione della Cassa integrazione guadagni¹²⁰, finendo ancora una volta per complicare la distinzione funzionale degli istituti, tanto che le vicende legislative successive e la concreta applicazione delle norme sono apparse come una vera e propria "controriforma" rispetto alla legge del 1991. Si è determinata nuovamente una modifica funzionale della Cassa integrazione, sempre più simile a uno strumento di sostegno individuale per il reddito dei lavoratori licenziati¹²¹. La concezione condivisa da tempo dagli interpreti della Cassa integrazione come un istituto polimorfo e polifunzionale, vera e propria «tecnica polivalente di intervento pubblico»¹²², ha di conseguenza ceduto il passo a osservazioni più critiche spesso accompagnate dal timore di una perdita complessiva di razionalità dell'istituto¹²³.

È oggi chiaro che la Cassa Integrazione Guadagni, più di altri istituti per la tutela del lavoratore in caso di disoccupazione, necessita di un intervento di riforma, quanto a finalità e collocazione sistematica ed efficacia dell'azione. La riforma del lavoro voluta dal Governo Monti dapprima è parsa l'occasione per una risistemazione complessiva del settore della tutela in caso di disoccupazione che

¹¹⁹ A. ANDREONI, *Indennità di mobilità, governo del conflitto industriale e tutela dei diritti individuali*, in *Riv. giur. lav.*, 1993, pag. 89.

¹²⁰ Una ricostruzione in M. MISCIONE, *op.ult. cit.*, pag. 710-713.

¹²¹ V. F. LISO, *La galassia normativa dopo la l. n. 223/1991*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1997, pag. 1 ss. Secondo A. FONTANA, *Nella nebulosa degli strumenti di tutela del reddito: indennità di mobilità e integrazioni salariali*, in *Lav. Dir.*, 2007, 1, pag. 134, invece, l'integrazione salariale avrebbe svolto dopo la l. n. 223 la funzione di ammortizzatore prevalente anche rispetto all'indennità di mobilità.

¹²² M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in *Riv. giur. lav.*, 1983, I, pagg. 15 e 20-23. L'A., nell'illustrare le funzioni dell'intervento ordinario e straordinario, osserva che nella costellazione di funzioni pubbliche perseguite dalla Cassa Integrazione Guadagni il contenuto minimale è costituito dalla mediazione / composizione dei conflitti determinati da riduzione e trasformazione dell'attività, cui si affiancano gli altri obiettivi, come la tutela della disoccupazione.

¹²³ V. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione Aidlass 2012, II parte, pag. 45 del dattiloscritto. Riporta le critiche A. ANDREONI, *Integrazioni salariali e valori costituzionali nell'età del capitale "introverso"*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 360.

coinvolgesse, con un intervento drastico, anche la Cassa Straordinaria. Gli interventi della riforma, come approvata dal Parlamento, sembrano, al contrario, ispirati a logiche per lo più conservative.

Non sono state apportate modifiche significative alle modalità operative della Cassa Integrazione Guadagni ordinaria né a quella straordinaria, eccezion fatta per la previsione dell'eliminazione dell'intervento per le ipotesi di procedure concorsuali (art. 2, comma 70¹²⁴) a partire dal 2016. L'ambito soggettivo della legge è stato, perverso, ampliato con l'introduzione in via stabile di alcune estensioni che già erano state oggetto di proroga nelle leggi finanziarie degli anni precedenti (art. 3, comma 1, l. n. 92/2012¹²⁵). Al contrario, i limiti dimensionali che consentono all'impresa di accedere all'integrazione salariale non sono stati modificati, tranne per quanto riguarda la previsione *ad hoc* per i lavoratori aeroportuali.

Nel tentativo di coniugare esigenze di risparmio della spesa pubblica ed estensione delle tutele in chiave egalaritaria, al di là del tradizionale requisito dimensionale dei 15 dipendenti sono stati previsti i Fondi bilaterali di solidarietà deputati a erogare prestazioni per la riduzione o sospensione dell'attività di lavoro nei settori non coperti. In mancanza di costituzione dei fondi entro la data del 31 marzo 2013 è chiamato ad operare un fondo di solidarietà residuale di costituzione pubblica, finanziato dai contributi dei datori e lavoratori dei settori di riferimento (art. 3, comma 19 ss.). Anche se non è escluso che i fondi di solidarietà possano

¹²⁴ L'articolo abroga l'art. 3 della l. n. 223/1991. Dopo poco tempo dall'entrata in vigore della legge la previsione è stata modificata dal cd. Decreto sviluppo. L'abrogazione dell'art. 3 è stata posticipata al 1 gennaio 2016, mentre nel frattempo l'attivazione della Cassa nei casi di dichiarazione di fallimento è ammessa «quando sussistano prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia anche parziale dei livelli di occupazione, da valutare in base a parametri oggettivi definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali».

¹²⁵ Si tratta di: imprese esercenti attività commerciali con più di 50 dipendenti; agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti; imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti; imprese del trasporto aereo a prescindere dal numero di dipendenti; imprese del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti.

prevedere prestazioni anche per le imprese al di sotto dei 15 dipendenti¹²⁶, in ogni caso il fondo residuale potrà operare solo nei confronti delle imprese con più di 15 dipendenti.

Il nuovo sistema è dunque articolato su Fondi di solidarietà bilaterali, costituiti obbligatoriamente¹²⁷ con accordi collettivi ad iniziativa delle associazioni sindacali ed imprenditoriali comparativamente più rappresentative, con successiva riconduzione alla gestione Inps per il tramite di recepimento in decreto dell'accordo collettivo¹²⁸. A dire il vero le nuove misure per il sostegno al reddito in costanza di rapporto hanno generalizzato un modello già applicato agli «enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità» e alle «categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali» secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996. In base a questa previsione l'autonomia collettiva era autorizzata a costituire Fondi bilaterali per l'erogazione di ammortizzatori sociali destinati ad essere in seguito "istituiti" presso l'Inps che dunque ne diveniva "regolatore"¹²⁹, pur gestendoli con il consenso delle parti sociali.

L'obbligatorietà della costituzione dei fondi richiesta dalla l. n. 92 pone, in realtà, non pochi problemi di compatibilità costituzionale rispetto all'art. 39 Cost. nonché di razionalità nel complesso del sistema. Considerato l'intervento sussidiario del fondo di solidarietà residuale per impedire un eventuale vuoto di tutela, è stato ritenuto che l'obbligo di costituzione del Fondo sia piuttosto da

¹²⁶ M. G. GAROFALO, *Per una politica dei diritti dei lavoratori nella piccola impresa*, in *Riv. giur. lav.*, 1988, I, pag. 401-402, molto tempo prima delle sperimentazioni legislative, aveva proposto la costituzione di un ente bilaterale che gestisse in forma mutualistica l'integrazione salariale nell'ambito della piccola impresa.

¹²⁷ «L'istituzione dei fondi di cui al comma 4 è obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti», recita la prima parte dell'art. 3, comma 10, l. n. 92/2012.

¹²⁸ Art. 3, comma 5, l. n. 92/2012.

¹²⁹ V. D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, in *Scritti in onore di E. Ghera*, Cacucci, 2008, pag. 430. Vedi anche F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *Dir. merc. lav.*, 2010, 1, pag. 12 ss.

intendersi come «doverosità dello strumento»¹³⁰ al fine altresì di garantire il rispetto dell'art. 39 della Costituzione. Secondo altri, invece, l'intreccio ibrido delle fonti privatistiche e pubblicistiche ha garantito «la stabilità e l'operatività con la conseguente efficacia di carattere generale»¹³¹, permettendo il superamento dei dubbi di costituzionalità che erano stati rivolti ai fondi collegati agli enti bilaterali.

Diverse considerazioni devono farsi per l'altro modello di Fondo di solidarietà introdotto dalla riforma che può operare, dunque senza alcuna obbligatorietà, nei settori nei quali esistono consolidati sistemi di bilateralità (art. 3, comma 14-18). Per questo modello "alternativo" non sono previste determinazioni eteronome delle regole di funzionamento ma la regolamentazione viene interamente lasciata ai contratti collettivi¹³² chiamati ad modificare le fonti istitutive dei fondi bilaterali per adeguarle agli obiettivi ad essi attribuiti dalla riforma attraverso l'introduzione di alcune previsioni elencate nell'art. 3, comma 15.

La disciplina dei nuovi Fondi mostra come il sistema, al fine di aumentare il campo di protezione ed avvicinarsi all'obiettivo della copertura generalizzata¹³³, si affidi ad un'integrazione tra pubblico e privato, nella quale il finanziamento si rinviene nel "privato", ma la regolamentazione è ben radicata nel "pubblico". È facile però osservare che la struttura della tutela così introdotta ricalca in realtà strutture tradizionalmente mutualistico-settoriali, se non aziendali, che si pongono in contraddizione con gli obiettivi di uguaglianza nonché con l'obiettivo della protezione previdenziale *tout court* poiché le prestazioni erogate dai fondi sono

¹³⁰ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro* cit., pag. 255. Questa interpretazione tenta di sanare la contraddizione implicita nell'introduzione di uno strumento obbligatorio per il quale il legislatore prevede anche un'alternativa nell'eventualità in cui non sia stato istituito.

¹³¹ G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. D'Antona IT*, n. 143/2012, pag. 9.

¹³² Sull'origine e funzionamento degli enti bilaterali, v. F. SANTONI, *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale* cit., pag. 5 ss.

¹³³ Anche se c'è chi segnala che il sistema forse stenterà a decollare visto che di fatto impone alle imprese ulteriori aggravii economici, G. FERRARO, *op. ult. cit.*, pag. 15. Auspica invece meccanismi che consentano la conservazione dell'originaria dimensione contrattuale che esprime la solidarietà di categoria E. GRAGNOLI, *op. cit.*, pag. 590 ss.

generalmente più basse di quelle cui provvede la CIG¹³⁴. A conferma, peraltro, della difficoltà di individuare modelli alternativi forti in relazione all'integrazione salariale, è previsto che, «al fine di facilitare la transazione verso il nuovo regime», fino al 2016 rimanga attiva la Cassa integrazione in deroga, assieme a tutti gli altri ammortizzatori.

5. (segue) Validità dello schema della CIG e definizione di *ratio* e modelli operativi.

Tutti i sistemi occidentali di *welfare* sono nati e si sono evoluti essenzialmente come esiti dello sviluppo economico-industriale del secondo dopoguerra¹³⁵. In particolar modo, le ragioni economiche e produttive che hanno tradizionalmente sostenuto la Cassa Integrazione Guadagni sono profondamente collegate all'economia industriale organizzata attorno al lavoro stabile. L'avvento di un'economia in gran parte deindustrializzata, caratterizzata dal settore dei servizi e orientata alla flessibilità delle relazioni di lavoro mette in discussione i pilastri che hanno determinato il meccanismo dell'integrazione salariale. Questa circostanza impone di interrogarsi su quale sia il ruolo da attribuire a un ammortizzatore destinato a tutelare il reddito e la professionalità dei lavoratori nell'attesa della ripresa dell'azienda o della realizzazione del piano di ristrutturazione, all'interno di un differente «processo di dismissione industriale che non ha nulla di ciclico ma costituisce invece l'abbandono definitivo dell'imprenditorialità capitalistica conosciuta fino agli anni sessanta»¹³⁶. Dal

¹³⁴ Inoltre si tratta di prestazioni subordinate alla verifica del pareggio di bilancio cui sono sottoposte tutte le gestioni, v. art. 3, comma 26. Il problema dell'automaticità delle prestazioni è segnalato da M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali* cit., pag.26 - 27, ma vedi *amplius*, capitolo III, § 2. Sostiene la conformità del modello dei Fondi di solidarietà rispetto agli obiettivi di protezione sociale, invocando il modello della "previdenza contrattuale" M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, 3, pag.642.

¹³⁵ Si interrogano su tale processo e propongono alcune soluzioni, J. CLASEN - D. CLEGG, *Unemployment protection and labour market change in Europe: towards "triple integration"?*, in *Regulating the risk of unemployment* cit., pag. 1- 12, in particolare 1 e 7.

¹³⁶ A. ANDREONI, *Integrazioni salariali e valori costituzionali* cit., pag. 361.

mutato scenario di riferimento, senza dubbio complicato dalla crisi attuale, deriva l'esigenza di ridare senso alla Cassa, considerato anche il permanere di un grave *deficit* di equità¹³⁷ tra questa tutela e le altre forme di sostegno al reddito.

A fronte della sempre più ampia concessione dell'integrazione salariale in situazioni caratterizzate dalla mancanza di prospettive di effettiva ripresa produttiva¹³⁸, si è progressivamente verificata, dal punto di vista funzionale, una assimilazione *de facto* tra questa e l'indennità di disoccupazione. In alcuni casi però lo "slittamento" della Cassa verso le forme di sostegno della disoccupazione *strictu sensu* si è verificato anche sul piano della struttura normativa degli istituti.

Il riferimento è innanzitutto all'erogazione dell'ASPI in caso di sospensione del rapporto per una causa integrabile della Cassa straordinaria a favore delle imprese escluse dal relativo campo di applicazione, subordinata, però, alla copertura del 20% della prestazione da parte degli enti bilaterali¹³⁹. Si tratta di una evidente deroga rispetto al tradizionale assetto regolamentare degli istituti, che si affianca alle altre tipologie di ammortizzatori cd. "in deroga", mantenuti in vita dalla l. n. 92/2012¹⁴⁰, che riformula una previsione riferita all'indennità di disoccupazione¹⁴¹. L'istituto non può certo dirsi una "novità" per il sistema

¹³⁷ Secondo M. MAGNANI, *L'uso allargato della Cassa Integrazione* cit., pag. 416 la cassa integrazione guadagni «è la matrice dei trattamenti di disoccupazione diversificati» poiché alla sua introduzione sono seguiti il trattamento speciale di disoccupazione e in seguito l'indennità di mobilità, oltre che l'assegno per il lavoratore anziano (tramutatosi in prepensionamento). D'altronde, nemmeno il legislatore del 2012 ha saputo far fronte alla disuguaglianza di cui il trattamento della Cassa Integrazione Guadagni è portatore, nonostante abbia valorizzato la medesima istanza in relazione all'indennità di mobilità.

¹³⁸ Tendenza che si è esacerbata in corrispondenza della crisi attuale, vedi E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito* cit., Relazione AIDLASS, II parte, pag. 49 del dattiloscritto.

¹³⁹ Art. 3, commi 17 e 18. Senza alcuna novità ma ribadendo quanto era previsto anche nell'art. 19, d.l. n. 185/2009 sono espressamente esclusi i lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato con sospensioni programmate e i lavoratori a tempo parziale verticale.

¹⁴⁰ Sono concesse sia nuove erogazioni che proroghe delle erogazioni concesse secondo quanto previsto dall'art. 33, comma 21, l. n. 133/2011. Per l'analisi degli ammortizzatori in deroga vedi cap. I.

¹⁴¹ Su cui vedi in precedenza cap. I, §1.

nonostante che la l. n. 92/2012 preveda il ricorso a questo strumento “in via sperimentale per tre anni”.

Tentando di replicare un modello che aveva dato buona prova di sé nel settore artigiano¹⁴², infatti, era stata introdotta una prestazione che da subito aveva mostrato i caratteri dell’ibridazione. In primo luogo, nell’estensione del beneficio finalizzato alla protezione economica dei lavoratori in caso di cessazione del rapporto ai (differenti) casi di sospensione, svaniscono le caratteristiche tipiche dell’assicurazione, almeno per quanto riguarda l’evento protetto. In secondo luogo, la tutela era ed è formata da due prestazioni diverse, una di natura pubblica, di origine non contributiva ma alimentata dalla fiscalità generale, e una privata, proveniente dal sistema degli enti bilaterali, alla cui erogazione è subordinato l’intervento pubblico. In relazione a quest’ultimo profilo, la legge di disciplina dell’istituto del 2009 è stata ben presto modificata con l’introduzione della garanzia dell’accesso agli altri ammortizzatori sociali in deroga in mancanza di intervento degli enti bilaterali¹⁴³.

Quest’intervento, con ogni probabilità motivato dall’intento di evitare il rischio di incostituzionalità (tra settori in cui il sistema della bilateralità è operativo e settori in cui non lo è), ha in realtà convogliato all’interno del nuovo sistema un elemento contraddittorio poiché mentre crea una forma nuova di tutela destinata espressamente alle imprese non coperte dalla Cassa Integrazione, ammette il ricorso, in via secondaria e in due circostanze differenti¹⁴⁴, agli

¹⁴² Introdotta dapprima con l’art. 13, comma 8, d.l. n. 35/2005, conv. in l. n. 80/2005, in riferimento al settore artigiano, poi con l’art. 19, comma 1, lett. a) e b), d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009 per la generalità delle attività produttive. Un esame in F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, a cura di P. Curzio, Cacucci, 2009, pag. 30-33.

¹⁴³ Modifica introdotta dall’art. 7 *ter*, comma 9, lett. b), d. l. n. 5/2009, conv. in l. n. 33/2009. La modifica aggiunge alla differenza di trattamento sul fronte dei lavoratori anche quella tra le imprese che versano la contribuzione per la CIG o per l’intervento dell’ente bilaterale e quelle che invece per espressa previsione di legge possono «accedere direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente».

¹⁴⁴ I beneficiari possono infatti accedere agli ammortizzatori in deroga previsti dalle Regioni dopo aver goduto dei 90 giorni di trattamento previsto dall’art. 19 e in ogni caso, anche ai lavoratori dei settori in cui non sono stati costituiti enti bilaterali, non è precluso

ammortizzatori in deroga, svelando così la mancanza di autonomia della nuova strumentazione¹⁴⁵.

Anche alla luce delle modalità con le quali questo modello è stato riproposto in relazione all'Aspi, è confermato che non si sia trattato dell'introduzione di un nuovo schema di tutela con caratteristiche di organicità e autosufficienza, quanto piuttosto di una ipotesi di deroga alla legislazione vigente attraverso un uso estensivo dell'indennità di disoccupazione, al fine di colmare le carenze del sistema di protezione per la mancanza di lavoro¹⁴⁶. L'effetto è stato quello di un tentato avvicinamento funzionale tra due situazioni oggetto di protezione che, pur differenti da un punto di vista tecnico - giuridico, sono state accomunate in considerazione dell'assimilabilità tra le oggettive condizioni di bisogno dei soggetti considerati¹⁴⁷.

Nonostante in più momenti si sia diffuso il ricorso alla Cassa Integrazione come strumento alternativo, dal punto di vista funzionale, all'indennità di disoccupazione, non è mai stata messa espressamente in discussione l'esistenza di una differenza sostanziale tra i presupposti per l'intervento della Cassa e quelli per le tutele per la cessazione del rapporto di lavoro (ovvero l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione). Questo è quanto si ricava dalle precisazioni della giurisprudenza in relazione alla diversa natura del trattamento di integrazione salariale rispetto ad un trattamento, l'indennità di mobilità, indefettibilmente

l'accesso agli ammortizzatori in deroga, «perdendo quindi virtualmente 90 giorni di sostegno al reddito» come rileva A. LASSANDARI, *Forme di sussidiarietà e ordinamento del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 3-4, 2012, pag. 485.

¹⁴⁵ Che secondo F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi* cit., pag. 33, avrebbe potuto costituire un «sistema parallelo a quello della cassa integrazione». È invece accaduto che gli ammortizzatori in deroga stati di fatto accreditati come parte essenziale del sistema di tutela del reddito, tanto da essere utilizzati per garantire la compatibilità costituzionale di un altro strumento.

¹⁴⁶ L'utilizzo dell'indennità di disoccupazione per colmare i vuoti di protezione dell'integrazione salariale trova origine in realtà ad una prassi amministrativa dell'Inps risalente ad una circolare del 1953 (Circ. n. 53159) e in seguito confermata nel 1998 (Circ. n. 195).

¹⁴⁷ E, come è stato illustrato, con il necessario sostegno degli ammortizzatori in deroga. In realtà permane una differenza significativa che riguarda il reperimento delle risorse. Nel caso dell'Aspi erogata ai lavoratori sospesi non è prevista una specifica base contributiva e la prestazione è a carico della fiscalità generale.

legato alla cessazione del rapporto di lavoro¹⁴⁸. Secondo le Sezioni Unite della Corte di Cassazione l'integrazione salariale «*fronteggia (...) una disoccupazione temporanea, accompagnata dalla prospettiva di ripresa del lavoro*», mentre l'indennità di mobilità invece è «*corrisposta (...) a causa delle perdita del posto di lavoro*». Mentre la preconditione per l'intervento dell'indennità di mobilità – la perdita del posto di lavoro – è individuata in maniera piana e del tutto condivisibile, lo stesso non può dirsi in relazione all'integrazione salariale.

La definizione contenuta nella sentenza citata, «disoccupazione temporanea», pur qualificando l'evento come disoccupazione, individua il tratto distintivo nella temporaneità della condizione e non valorizza l'elemento che realmente distingue la Cassa Integrazione Guadagni dalla mobilità (ed allo stesso modo, in relazione a questo profilo, anche dall'indennità di disoccupazione), ovvero la permanenza del rapporto di lavoro in maniera sospesa. Al contrario, sottolineando la temporaneità, elegge come obiettivo caratterizzante la prospettiva della ripresa del lavoro, finalità che è – ormai – comune a tutti gli strumenti di sostegno per l'occupazione. Per di più dall'insieme delle misure incentivanti si ricava un decisivo investimento nella funzione di promozione dell'occupazione – esterna all'impresa – della Cassa integrazione guadagni¹⁴⁹.

La definizione di *disoccupazione parziale*, al contrario, è utilizzata nell'ambito dell'ordinamento europeo in un senso non coincidente con la ricostruzione offerta dalla Corte di Cassazione. Si fa riferimento al Reg. n. 883/2004 di coordinamento tra i sistemi di previdenza sociale¹⁵⁰ che disciplina

¹⁴⁸ Cass., S. U., 10 dicembre 2004, n. 23078, in *Dir. sic. soc.*, 2005, pag. 142, nt. GIUSTI. Una distinzione tra Cassa e indennità è stata affermata anche dalla Corte cost., 9 giugno 2000, n. 184, in *Riv. giur. lav.* 2001, II, pag. 247 nt. MAZZIOTTI nella pronuncia che ha negato su queste basi l'adeguamento periodico dell'indennità di mobilità.

¹⁴⁹ Se pur è vero che la Cassa integrazione guadagni dovrebbe privilegiare per natura la ripresa dell'attività lavorativa all'interno della stessa azienda, questo non è l'unica direzione nella quale si orientano gli incentivi per la ricollocazione dei lavoratori. Esistono infatti molte previsioni che considerano i lavoratori sospesi come lavoratori da ricollocare nel mercato del lavoro (ad esempio, l'art. 8, comma 9, l. n. 407/1990 in riferimento alla cassa straordinaria, ma anche, di recente, l'art. 7 *ter*, comma 7, d.l. n. 5/2009, conv. in l. n. 33/2009 in riferimento agli ammortizzatori in deroga).

¹⁵⁰ La condizione di disoccupazione è considerata dal legislatore europeo solo al fine dell'armonizzazione dei sistemi di previdenza sociale e della piena realizzazione della

anche le situazioni in cui il lavoratore si trova in una condizione di *disoccupazione parziale*, in particolare nel caso di lavoratore cd. frontaliere (ovverosia che risiede in uno stato membro differente da quello competente ai fini dell'erogazione della prestazione previdenziale¹⁵¹).

Nel Regolamento, in realtà, la nozione di disoccupazione parziale non è accompagnata da alcuna specificazione per cui è necessario fare riferimento ad altre fonti interpretative. La Corte di Giustizia¹⁵² ha affermato che si trova in *disoccupazione parziale* il lavoratore «occupato (...) a tempo parziale, restando contemporaneamente *candidato ad un lavoro a tempo pieno*»¹⁵³, mentre la decisione U3 del 12 giugno 2009 della Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (2010 C 106/13)¹⁵⁴ in via interpretativa¹⁵⁵ ha statuito che «ai fini dell'applicazione dell'art. 65, paragrafo 1, regolamento n. 883/2004, si determina la natura della disoccupazione (parziale o completa) in base all'esistenza o al mantenimento di un rapporto contrattuale di lavoro tra le parti e non alla durata di un'eventuale sospensione temporanea dell'attività del lavoratore».

La disoccupazione parziale è osservata da due punti di vista differenti che contribuiscono a definire l'intero istituto: le decisioni "interpretative"¹⁵⁶ cui si è

libertà di circolazione; l'interesse per la previdenza sociale è essenzialmente legato alla possibilità che il godimento delle prestazioni previdenziali sia una preconditione alla libertà di circolazione, v. S.GIUBBONI, *L'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale in prospettiva storica. Omaggio a Lionello Levi Sandri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, pag. 537. V. *amplius* cap. I, §8.

¹⁵¹ Art. 65, par. 1, Reg. 883/2004.

¹⁵² Sentenza C- 444/98 del 15 marzo 2001.

¹⁵³ In riferimento all'art. 71, n. 1, lett. a) del Reg. n. 1408/1971 (il nuovo regolamento è il Reg. n. 883/2004). Con conseguente onere di erogazione della prestazione previdenziale da parte dell'istituzione competente dello Stato in cui il lavoratore è occupato parzialmente (art. 65, comma 1), mentre nel caso di disoccupazione totale la prestazione è erogata dall'ente dello stato in cui risiede (art. 65, comma 5 a).

¹⁵⁴ Ai sensi dell'art. 71 del Reg. 883/2004 si tratta di una commissione istituita presso la Commissione Europea e composto da un membro governativo per ogni stato membro, eventualmente assistito da consiglieri tecnici.

¹⁵⁵ In maniera del tutto simile si era già espressa la Commissione Amministrativa delle Comunità Europee per la sicurezza sociale dei migranti con la Decisione 205/2005.

¹⁵⁶ Cfr. l'art. 72, lett. a) del Regolamento 883/2004, che attribuisce a tale commissione amministrativa la soluzione delle questioni amministrative ed interpretative.

appena fatto cenno, apprezzano la sostanziale omogeneità tra la condizione di mancanza di lavoro e quella di sospensione dal lavoro, poiché accomunate dall'impossibilità di prestare un'attività lavorativa e di percepire la relativa retribuzione (tanto da identificare entrambe le ipotesi come disoccupazione); mentre la Corte di giustizia individua la parzialità della disoccupazione nell'insufficienza della quantità di lavoro svolto rispetto alle aspettative del lavoratore, testimoniato dalla prosecuzione nella ricerca di un'occupazione a tempo pieno. È importante sottolineare che in entrambi i casi, nonostante gli elementi definitori siano differenti, è irrilevante l'avvenuta cessazione o la contestuale prosecuzione del rapporto di lavoro, ma è data importanza alla condizione di bisogno derivante dalla mancanza di lavoro (e conseguentemente di reddito), sia che ciò derivi dalla parzialità/limitatezza dell'attività svolta, sia che ciò dipenda dalla temporaneità della sospensione.

Rimanendo nell'ambito delle indicazioni provenienti dall'ordinamento comunitario, è da segnalare che la Commissione Europea nella recente Comunicazione 18 aprile 2012, COM 2012/173 «Verso una ripresa fonte di occupazione», ha proposto alcuni strumenti per la riforma dei mercati del lavoro, tra cui la capitalizzazione delle ore (o banca delle ore) e i regimi di disoccupazione parziale, *short - time working arrangements* (STWA), tutti finalizzati, secondo la Commissione, a garantire le transizioni e la realizzazione di mercati del lavoro inclusivi, poiché nonostante essi «abbiano leggermente ridotto la produttività ... hanno comunque contribuito a preservare competenze, a salvaguardare posti di lavoro e mantenere la fiducia e i loro costi sono stati in genere inferiori a quelli delle indennità di disoccupazione»¹⁵⁷. La Commissione ritiene che questi nuovi strumenti rientrino tra le modalità di realizzazione della flessibilità interna che in periodi di crisi deve essere incrementata al fine di mantenere l'occupazione e di ridurre i costi di adeguamento. In effetti, schemi di intervento che prevedano riduzione del lavoro o disoccupazione parziale sono

¹⁵⁷ Anche se la stessa commissione precisa che il margine di bilancio che può essere destinato a questi interventi è ora più ridotto e quindi attraverso il dialogo sociale si dovrebbe intervenire a livello di azienda o a livello superiori per trovare le soluzioni migliori, v. pag. 10.

conosciuti e caratterizzati in maniera simile in tutti i paesi europei soprattutto quelli che seguono un modello di previdenza sociale “bismarkiano”¹⁵⁸.

Più in generale, i cambiamenti nell’economia e nella produzione fanno sì che la prospettiva di una vita lavorativa ininterrottamente alle dipendenze del medesimo datore di lavoro non sia più un’esperienza condivisa dalla generalità dei lavoratori, ma costituisca prevalentemente un’eccezione, perché i periodi di disoccupazione sono ormai una realtà frequente e inevitabile¹⁵⁹. Questo è il motivo per cui è necessario un mercato del lavoro e un sistema di protezione sociale in grado di proteggere i lavoratori nelle fasi di transizione¹⁶⁰. L’obiettivo di una buona gestione delle fasi di passaggio o transizione nel mercato del lavoro è obiettivo che ha sempre caratterizzato la *flexicurity*, seppure in Italia abbia incontrato grandi problemi di realizzazione a causa dell’inadeguatezza dei servizi per l’impiego e della scarsità delle risorse destinate ad essi, nonché delle caratteristiche del nostro mercato del lavoro¹⁶¹. Se si ammette la difficoltà finanziaria in cui versano gli stati europei, tale per cui è incerta nel medio periodo la possibilità di finanziare nuove e più solide reti di sicurezza sociale su scala europea, allora non resta che «interpretare la *flexicurity* in coerenza con le tradizioni dei diversi Stati ... e con le limitate possibilità di manovre nazionali su

¹⁵⁸ Ad esempio S. SACCHI - F. PANCALDI - C. ARISI, *The economic crisis as a trigger of convergence? Short time work in Italy, Germany and Austria*, in *Social Policy and Administration*, 2011, vol. 45, n. 4, pag. 466 segnalano il fatto che in tutti i paesi in cui sono utilizzate forme di *short-time working scheme* non è conferito un diritto soggettivo al lavoratore ma la sospensione del lavoro, e soprattutto la concessione dei benefici economici, sono sottoposti al controllo dell’autorità pubblica.

¹⁵⁹ P. WOTSCHACK, *Working-time options over the life course: challenges and company practices*, in *Transforming European Employment Policy*, a cura di RALF ROGOWSKI - ROBERT SALAIS - NOEL WHITESIDE - EDWARD ELGAR, Cheltenham Northampton, 2011, in particolare pag. 97.

¹⁶⁰ Ancora una volta il riferimento è principalmente ai principi espressi dalla Commissione in *Towards common principles of Flexicurity*, COM 2007/359 e anche all’obiettivo assunto dalla Strategia Europa 2020 di realizzare la seconda fase della flessicurezza, «per gestire le transizioni economiche, lottare contro la disoccupazione e innalzare i tassi di attività», COM (2010)2020, *A strategy for smart, sustainable, and inclusive growth*, pag. 19.

¹⁶¹ Auspicano politiche strutturali sul lato della domanda C. PINELLI - T. TREU, *Introduzione. La costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione*, in *La Costituzione economica. Italia, Europa*, a cura di C. PINELLI - T. TREU, 2010, Il Mulino, PAG. 20.

costosi sistemi di sicurezza sociale»¹⁶². Di conseguenza una buona gestione delle fasi di transizione nel mercato del lavoro può anche avvalersi del supporto di strumenti che, riportati a genuinità, consentano la conservazione del rapporto – sospeso – presso il datore di lavoro in crisi, fino a quando la crisi non sarà superata, con integrazione del reddito per mano pubblica¹⁶³.

Il modello che più di tutti sembra corrispondere alle indicazioni della Commissione europea e che ha dato buona prova di sé durante la crisi iniziata nel 2008 è quello di disoccupazione parziale portato avanti in Germania (*kurzarbeit* o lavoro abbreviato). Questo modello sembra corrispondere largamente agli STWA o schemi di disoccupazione parziale promossi dalla Commissione Europea e presenta allo stesso tempo alcune somiglianze con l'istituto della Cassa integrazione, non solo in quanto misura pubblica di sicurezza sociale, ma anche con riguardo alle causali che ne consentono l'attivazione.

Oltre alla previsione del *Kurzarbeit* per il settore edile e delle costruzioni all'aperto in relazione ai quali consente l'erogazione di compensazioni economiche nei periodi invernali durante i quali le lavorazioni sono di fatto sospese (*Sozialgesetzbuch, Drittes Buch, §175*), l'ordinamento tedesco prevede altre due tipologie di *Kurzarbeit*. Il primo tipo è il *Transfer-Kurzarbeit*, uno strumento simile all'indennità di disoccupazione, utilizzato per evitare i licenziamenti di massa nel caso in cui vi siano in atto misure di ristrutturazione aziendale che comporta la considerazione dei lavoratori come "occupati", anche nel caso in cui sia sottesa una condizione di fatto di disoccupazione. Questo tipo di intervento ha caratterizzato gli anni della riunificazione della Germania dell'Est, mentre nell'attuale periodo di crisi è stato utilizzato prevalentemente il terzo tipo di KA, *Kurzarbeitergeld*, collegato a una temporanea inevitabile contrazione o sospensione dell'attività lavorativa per fattori economici o a eventi

¹⁶² L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione Europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in *WP C.S.D.L.E., Massimo D'Antona*, IT, 141/2012, pag. 6.

¹⁶³ Secondo la Commissione alcuni accorgimenti dovrebbero esser introdotti nei sistemi di STWA per migliorarne il funzionamento, tra i quali l'obbligo di rimborsare le integrazioni salariali nel caso in cui i lavoratori vengano in ogni caso licenziati, v. *Commission Staff working Document on Open Dynamic and inclusive labour markets*, SWD 2012/97, pag. 10 s.

inevitabili (*Sozialgesetzbuch, Drittes Buch, § 170*) in presenza dei quali si interviene sia a vantaggio dell'impresa che dei singoli lavoratori¹⁶⁴. Bisogna però considerare che il sistema *Kurzarbeit* comporta un costo per le imprese, i lavoratori e per il sistema previdenziale nel suo insieme – proprio come la Cassa integrazione guadagni – e quindi in caso di periodi di crisi duratura potrebbe non essere possibile il mantenimento del sistema con la conseguenza che le imprese sarebbero costrette comunque a licenziare, determinando a quel punto costi ben maggiori e minori possibilità per interventi alternativi o misure di ricollocazione del personale.

Al di là delle diverse articolazioni del sistema di finanziamento in caso di sospensione del rapporto di lavoro, è certo che la riforma appena varata in Italia non abbia espunto dal sistema la protezione economica in caso di sospensione del rapporto di lavoro (a prescindere dalle prospettive di ripresa dello stesso) nelle situazioni in cui l'esigenza di tutela è parsa più forte per ragioni connesse all'impatto sociale degli eventuali licenziamenti.

Com'è noto i progetti iniziali di riforma del governo Monti prevedevano l'eliminazione della Cassa straordinaria e la conservazione della sola tipologia ordinaria da affiancarsi ad uno strumento universalistico di tutela della disoccupazione¹⁶⁵. Contrariamente alle premesse, non è stato possibile percorrere tale strada poiché sindacati e imprese, con unità di vedute, hanno ritenuto insostituibile nell'attuale convergenza economica l'azione della Cassa straordinaria. Nonostante la Cassa determini una situazione di «concorrenza»¹⁶⁶ tra istituti di tutela del reddito del tutto anomala nel contesto europeo, i tentativi di

¹⁶⁴ Oltre alla contrazione o sospensione del lavoro, devono sussistere altri requisiti, come un riduzione dell'orario di lavoro che riguardi almeno un terzo dei dipendenti e non sia inferiore al 10 % del normale orario di lavoro, e la regolare apertura della procedura davanti all'Ufficio competente. L'intera procedura è guidata dalla locale agenzia pubblica per l'impiego. Nel 2009 anche il Governo tedesco è stato indotto dalla crisi a introdurre modifiche al *Kurzarbeit*, come l'aumento della durata fino a 24 mesi (poi dal 2010 nuovamente ridotta a 18) o l'alleggerimento dei contributi richiesti al datore di lavoro per i lavoratori sospesi.

¹⁶⁵ Ricostruisce la vicenda G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. Massimo D'Antona*, n. 143/2012, pag. 4-5.

¹⁶⁶ Così T. TREU, *Riequilibrio delle tutele* cit., pag. 24.

abrogazione si sono infranti di fronte ad una difesa “politica” di questo istituto che non ha trovato, se non nelle posizioni iniziali del Governo Monti, alcun oppositore. La conservazione dell’intervento straordinario non è stata però affiancata da interventi atti a garantirne la conformità e l’adeguatezza rispetto ai principi costituzionali, oltre che un assetto complessivamente razionale¹⁶⁷: se si fa eccezione per gli interventi sui profili prevalentemente legati alle esigenze di finanziamento del sistema (vedi capitolo I, par.2), la Cassa non è stata oggetto di risistemazione né di generalizzazione e, come elemento di ulteriore complicazione, sono state distinte le tutele esterne al rapporto, denominate “ammortizzatori sociali”, da quelle interne, destinate ad operare “in costanza di rapporto”¹⁶⁸.

Nonostante le considerazioni relative alla carenza di ordine sistematico nella l. n. 92/2012, non può essere sottovalutato l’obiettivo assunto preferenzialmente dalla “legislazione della crisi”, sia quella emergenziale¹⁶⁹ che quella “riformatrice” , di favorire la continuità dei rapporti di lavoro mediante sospensione e corrispondente sostegno del reddito¹⁷⁰: sebbene si tratti di un

¹⁶⁷ A. DI STASI, *Gli ammortizzatori sociali tra “il cielo delle idee” e le più recenti novità legislative. Una introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 342, denuncia l’«insostenibilità di una disciplina che distingue le tutele ... a seconda del settore merceologico ... o della dimensione dell’impresa». V. anche E. GRAGNOLI, *op. cit.*, pag. 49 del dattiloscritto.

¹⁶⁸ A tal proposito vedi G. FERRARO, *op. ult. cit.*, pag. 2-4 e cap. I, § 1.

¹⁶⁹ Si può però condividere – in riferimento almeno alla prima parte della crisi – l’opinione di R. PESSI, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra compatibilità macroeconomiche, vincoli di finanza pubblica, bilateralismo e politiche di welfare*, in *Dir. rel. ind.*, 2, 2010, pag. 315, secondo il quale la valorizzazione della «tecnica della sospensione dei rapporti di lavoro ovvero della loro conservazione con riduzione dell’orario hanno positivamente contenuto gli effetti della crisi... consentendo di limitare i danni».

¹⁷⁰ La direzione verso questo obiettivo è significativamente sottolineata dalla conferma dell’uso della Cassa anche nelle varianti “in deroga” oltre che per l’estensione del trattamento di disoccupazione alle ipotesi di sospensione (su cui vedi par.____). In proposito, P. A. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore al tempo della “grande crisi” (2008-2010): i trattamenti “in deroga”*, in *Studi in onore di Tiziano Treu: lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Jovene, 2011, pag. 1291 -1292. In prospettiva critica rispetto alle motivazioni che consentono la conservazione della Cassa è l’opinione di E. GRAGNOLI, *op. cit.*, pag. 47 del dattiloscritto per il quale la peculiarità del suddetto

obiettivo prevalentemente politico se ne possono trarre conseguenze o indicazioni anche sul piano della tecnica giuridica e della sistemazione generale degli strumenti di tutela del reddito.

La lunga vicenda della Cassa integrazione guadagni, spesso caratterizzata da un elevato tasso di inefficienza¹⁷¹ ha dunque determinato un atteggiamento ambivalente nei confronti di questo strumento: la consapevolezza dei relativi limiti e dei fallimenti applicativi si è di fatto accompagnata al frequente ricorso allo strumento, sia nelle forme ordinarie che in quelle in deroga. Nonostante ciò, non è stato possibile valorizzare i punti di forza della Cassa per renderla uno strumento moderno utilizzabile in maniera razionale e non passiva, del tutto in linea con le prassi di altri paesi europei.

Le più recenti indicazioni della Commissione Europea promuovono interventi strutturati sulla disoccupazione parziale, in larga parte coincidenti con la Cassa. Certamente nelle indicazioni europee non trova riscontro una versione dell'integrazione salariale che dilaziona espulsioni già inevitabili o che disincentiva i processi di riconversione, legando i lavoratori ad imprese non più attive¹⁷². Allo stesso tempo, però, è vero che nei confronti dei lavoratori dipendenti da imprese in crisi, la conservazione del rapporto per il tramite della Cassa integrazione è in sintonia con uno degli obiettivi della recente riforma, ovvero la prevalenza del modello tradizionale di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato¹⁷³.

intervento sta nella «analisi del significato e delle proiezioni del progetto delle imprese. Se questo manca, viene meno l'intera razionalità del disegno prescrittivo».

¹⁷¹ Soprattutto in riferimento alle ripercussioni nel mercato del lavoro, del quale aumenterebbe la vischiosità (determinando una mobilità "da posto a posto", v. P. ICHINO, *La riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori*, Relazione al Convegno del Centro Nazionale Studi di diritto del lavoro D. Napoletano, 11 maggio 2012, pag. 3 e 21, oppure la struttura segmentata, vedi M. MAGNANI, *L'uso allargato della cassa* cit., pag. 416.

¹⁷² Rischio avvertito anche nel sistema tedesco, *Germany. A job - centred approach, Studies on growth with equity*, International Institute for labour studies, International Labour Organization, 2011 pag. 60 e s.

¹⁷³ Vedi il primo degli obiettivi indicati nell'art. 1 della l. n. 92/2012: art.1, comma 1, lett. a): «favorire (favorendo) l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili ribadendo

In questa ottica, dunque, anche la Cassa integrazione guadagni è in grado di divenire strumento di flessibilità, poiché vicina alle tradizioni e alle prassi del nostro ordinamento e, per di più, conforme alle recenti indicazioni provenienti dalla Commissione Europea. L'intervento dell'integrazione salariale acquista giustificazione e autonomia concettuale tutte le volte in cui la conservazione dell'attività d'impresa e del posto di lavoro con l'intervento finanziario pubblico sia giustificata dalla permanenza della funzione produttiva¹⁷⁴ degli stessi, poiché in quel caso può divenire uno strumento di politica economica e di gestione collettiva delle crisi.

Dal punto di vista del singolo lavoratore, inoltre, la struttura dell'integrazione salariale ha in sé caratteristiche che consentono una modalità intermedia di transizione nel mercato del lavoro in grado di offrire al lavoratore una adeguata protezione del reddito. Per di più, il fatto che sia evitata la condizione di disoccupazione totale può avere un certo impatto non solo sull'atteggiamento psicologico del singolo, ma anche sulla percezione pubblica del livello di disoccupazione¹⁷⁵.

Tratteggiati brevemente alcuni elementi sulla base dei quali potrebbe essere consentita una vitale sopravvivenza della Cassa Integrazione guadagni come strumento di gestione delle crisi, si può passare all'analisi dell'ammortizzatore sociale che si colloca in posizione di complementarità rispetto ad essa.

il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto "contratto dominante", quale forma comune di rapporto di lavoro».

¹⁷⁴ M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario* cit., pag. 22.

¹⁷⁵ La percezione soggettiva della propria condizione potrebbe anche determinare il mantenimento di una maggiore propensione al consumo anche durante i periodi di crisi, come sottolineato in un'analisi del sistema tedesco da A CRIMMAN-F. WIEßNER-L. BELLMANN, *The German work-sharing scheme; an instrument for the crisis*, ILO, Geneva, 2010, pag. 7.

6. La centralità dell'indennità di mobilità e l'abrogazione (differita).

Il disegno riformatore della legge n. 223/1991 ha attribuito all'indennità di mobilità una posizione di rilievo nel sistema della tutela del reddito per le ipotesi di disoccupazione. La nuova prestazione da un lato, ha assunto in gran parte struttura e funzioni che in precedenza erano dell'indennità di disoccupazione speciale per i lavoratori dell'industria¹⁷⁶, migliorando ulteriormente le condizioni previste per essa. D'altra parte, però, la specialità della tutela rispetto all'indennità di disoccupazione, ha accentuato quella frammentazione del sistema che aveva caratterizzato il periodo precedente e che perciò non ha accennato a diminuire dal 1991 ad oggi.

Il giudizio relativo all'indennità di mobilità non può essere separato dalla constatazione del fallimento delle ambizioni ordinatrici della legge n. 223¹⁷⁷, in particolar modo per quanto riguarda la finalità di contenimento dell'intervento di integrazione salariale alle sole ipotesi di possibilità di ripresa dell'attività produttiva. Il ricorso alla Cassa integrazione «in funzione servente rispetto alla composizione di concrete situazioni di conflitto scaturenti da eccedenze di personale»¹⁷⁸ non è mai venuto meno, determinando la conservazione di quei tratti particolaristici caratterizzanti l'esperienza precedente che l'intervento del 1991 intendeva correggere.

Ciononostante, la prestazione erogata ai lavoratori in mobilità è stata delineata in modo del tutto innovativo rispetto agli altri strumenti di sostegno del

¹⁷⁶ V. L. MONTUSCHI, *Mobilità e licenziamenti* cit., pag. 414 ss. M. CINELLI, *Un nuovo trattamento "privilegiato" di disoccupazione: l'indennità di mobilità*, in *Giust. civ.*, 1991, II, 480. Per i caratteri del trattamento di disoccupazione speciale per l'industria v. G.G. BALANDI, *Tutela del reddito* cit. pag. 98 ss.

¹⁷⁷ Vedi R. DEL PUNTA, *I licenziamenti collettivi*, in M. PAPALEONI - R. DEL PUNTA - M. MARIANI, *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Cedam, 1993, pag. 242. Già un anno dopo l'entrata in vigore della legge, l'A. evidenziava che per un chiarimento delle questioni problematiche sottese alla riforma sarebbe servito un assestamento della normativa, rivelatosi nell'immediatezza impossibile.

¹⁷⁸ F. LISO, *La galassia normativa* cit., pag. 4. *Ibidem* per la descrizione delle modifiche e deroghe intercorse dal 1991 alla l. n. 662/1996, che ha aperto il lungo periodo di «attesa di una organica riforma degli ammortizzatori sociali».

reddito, almeno quanto a intensità e finalizzazione della tutela¹⁷⁹. L'insieme delle tutele offerte al lavoratore in mobilità infatti è corposo è composito: non si tratta solamente del sostegno economico per la mancanza di occupazione ma anche di misure che facilitano il reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda l'importo dell'indennità di mobilità, esso è parametrato all'importo dell'integrazione salariale che il lavoratore ha percepito nel periodo precedente il licenziamento, con la conseguente garanzia del medesimo livello di tutela che era offerto ai lavoratori durante la sospensione del rapporto. L'integrazione salariale è utilizzata come parametro anche nel caso in cui il licenziamento collettivo non sia stato preceduto dall'intervento della Cassa, come prevede l'art. 7, comma 1, l. n. 223/1991. In entrambi i casi è però prevista un diminuzione dell'importo con il decorso del tempo, dal 100% dell'importo dell'integrazione salariale all'80% a partire dal 13° mese. Altre previsioni collegano la durata della percezione del trattamento ad una maggiore condizione di bisogno, identificata sulla base di indicatori di debolezza, individuati dal legislatore stesso, quali l'età anagrafica¹⁸⁰ o il luogo in cui il beneficiario vive¹⁸¹.

Bisogna poi ricordare anche la cd. mobilità lunga, prevista fino al raggiungimento dell'età pensionabile¹⁸², che ha esteso l'ambito di azione di questa prestazione privilegiata a un numero elevato di soggetti sebbene la selezione non fosse facilmente giustificabile alla luce degli obiettivi che avevano guidato l'introduzione del nuovo ammortizzatore. La mobilità lunga ha infatti proseguito

¹⁷⁹ Per S. GIUBBONI, *La disoccupazione ordinaria, op. cit.*, pag. 597 la tutela introdotta con la l. n. 223/1991 ha un ruolo di «perno del sistema di protezione del lavoratore contro la disoccupazione».

¹⁸⁰ Il periodo base è di 12 mesi, diviene di 24 per i lavoratori ultra-quarantenni e di 36 per gli ultra-cinquantenni (art. 7, comma 1, l. n. 223/1991).

¹⁸¹ Per i lavoratori residenti nelle aree del Sud d'Italia (di cui al d.p.r. n. 218/1978), in virtù della presunta peggiore condizione occupazionale della zona, la durata è aumentata di 12 mesi (art. 7, 2° c., l. n. 223). In ogni caso è previsto il limite del compimento dell'età pensionabile o della data in cui matura il diritto alla pensione di vecchiaia e quello corrispondente alla durata dell'anzianità maturata dal lavoratore alle dipendenze dell'impresa (art. 7, comma 3 e 4)

¹⁸² Art. 7, comma 6, l. n. 223/1991.

la strategia, a lungo utilizzata in precedenza con i prepensionamenti¹⁸³, di riduzione significativa della durata della vita lavorativa con uscite precoci dal mercato del lavoro.

Allo stesso tempo, l'intervento della l. n. 223/1991, in parziale contraddizione con la volontà di favorire l'uscita dei lavoratori vicini all'età pensionabile, introduce numerose misure per migliorare le *chances* occupazionali dei lavoratori in mobilità. Come si è detto, il regime ordinario affianca al sostegno economico un insieme di misure che realizzano una tutela occupazionale decisamente rafforzata rispetto alla generalità dei disoccupati che si affacciano al mercato del lavoro, comprensiva di diritti di precedenza nell'assunzione presso la stessa impresa e di incentivi economici e normativi per gli altri datori di lavoro (art. 8, l. n. 223/1991).

Proprio l'ampiezza e l'incisività delle tutele riservate ai lavoratori in mobilità fanno sì che possa parlarsi di «trattamento privilegiato di disoccupazione»¹⁸⁴, che viene concesso in presenza di determinate condizioni particolarmente selettive¹⁸⁵ che attengono innanzitutto all'impatto collettivo e sociale che i licenziamenti potrebbero determinare. L'indennità è corrisposta, infatti, solo ai lavoratori che erano alle dipendenze di un'impresa rientrante nel

¹⁸³ Con numerose norme a partire dalla prima, l. n. 155/1981, è stata prevista la possibilità in presenza di determinate condizioni di contribuzione e di determinati requisiti anagrafici, ridotti rispetto alle previsioni generali, di godere di un trattamento economico "atipico" che al raggiungimento dei tradizionali requisiti pensionistici, si sarebbe trasformato in prestazione pensionistica. Sottolineano la centralità delle strategie di *labour reduction route* nell'adattamento al nuovo sistema economico e produttivo post-industriale, M. JESSOULA-P. VESAN, *Italy: limited adaptation of an atypical system*, in *Regulating the risk of unemployment. National adaptations to post industrial labour markets in Europe*, a cura di J. CLASEN - D. CLEGG, Oxford University Press, 2011, p. 142 ss., in particolare 144 e 152- 154; W. EICHHORST - O. KAUFMANN - R. KONLE-SEIDL - H.J. REINHARD, *Bringing the jobless into work? An introduction to activation policies*, in *Bringing the jobless into work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, a cura di W. EICHHORST - O. KAUFMANN - R. KONLE-SEIDL, Springer, 2008, pag. 1 ss.

¹⁸⁴ M. CINELLI, *Un nuovo trattamento "privilegiato"* cit., pag. 479 ss.

¹⁸⁵ Bisogna però ricordare che gli incentivi per la ricollocazione del lavoratore in mobilità hanno un ambito di applicazione molto più ampio rispetto a quello dei soggetti che accedono all'indennità di mobilità (v. *infra*).

campo di applicazione della Cassa straordinaria, sia in caso di licenziamento *ex art. 4* successivo all'infruttuoso ricorso all'integrazione salariale, che in caso di licenziamento per riduzione di personale *ex art. 24* della l. n. 223/1991. In secondo luogo l'erogazione avviene solo a favore di soggetti che abbiano maturato un'anzianità aziendale di 12 mesi di cui almeno 6 effettivamente lavorati¹⁸⁶. In caso di mancanza della prevista anzianità aziendale è ugualmente concessa l'iscrizione nella lista di mobilità, così come per i lavoratori licenziati in altre ipotesi che, pur esulando dall'ambito oggettivo di applicazione del l. n. 223/1991¹⁸⁷, sono chiamati a godere della condizione privilegiata sul mercato del lavoro determinata dai benefici della lista di mobilità. L'iscrizione nella lista e i relativi vantaggi occupazionali non direttamente collegati all'erogazione dell'indennità di mobilità, è stata infatti, ammessa per tutte le ipotesi di licenziamento in senso lato oggettivo, collegato all'ampia definizione causale dell'art. 24, l. n. 223/1991.

La selezione dei destinatari della tutela (sulla base di criteri legati alla dimensione dell'impresa, alla tipologia contrattuale, alla modalità di cessazione del rapporto di lavoro) ed il carattere fortemente privilegiato dell'indennità di mobilità, sia sul lato della tutela passiva che su quello della tutela attiva, hanno

¹⁸⁶ Art. 16, comma 1, l. n. 223/1991. La concessione del beneficio ai soli lavoratori legati da un certo periodo di tempo all'impresa è legata alla volontà di offrire tutela alla forza lavoro stabilmente impiegata alle dipendenze della imprese, come avviene anche per la Cassa integrazione guadagni straordinaria (art. 8, comma 3, l. n. 160/1988), mentre per l'indennità di disoccupazione il requisito richiesto è un requisito di anzianità assicurativa *tout court* che non deve essere maturato presso la stessa impresa.

¹⁸⁷ Si tratta dei (v. art. 4, 1° c., l. n. 236/1993) «lavoratori licenziati da imprese, anche artigiane o cooperative di produzione e lavoro, che occupano anche meno di quindici dipendenti per giustificato motivo oggettivo connesso a riduzione, trasformazione o cessazione di attività o di lavoro, quale risulta dalla comunicazione dei motivi avvenuta ai sensi dell'art. 2 della l. 15 luglio 1966, n. 604». Di conseguenza tutti i lavoratori licenziati per motivi oggettivi collegati a riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, sia collettivamente che individualmente, possono iscriversi alla lista di mobilità, anche nel caso in cui si tratti di datori di lavoro non imprenditori quali partiti e/o sindacati (v. d.lgs. n. 100/2004). La disposizione estende le tutele per l'occupazione (ad eccezione di quelle legate alla percezione del trattamento economico, come quella *ex art. 8, 4° c., l. n. 223/1991*) a un gruppo di lavoratori ben più ampio di quello destinatario della prestazione dell'indennità di mobilità.

determinato l'esistenza di uno statuto iper - protettivo per alcuni lavoratori senza alcun collegamento con la condizione di effettivo bisogno dei destinatari. Basti pensare che dall'indennità di mobilità sono sempre stati esclusi, oltre che i lavoratori impegnati in collaborazioni coordinate e continuative o a progetto, gli apprendisti¹⁸⁸, i lavoratori a tempo determinato nonché quelli occupati in attività stagionali o saltuarie¹⁸⁹, anche in presenza dei requisiti oggettivi richiesti.

Pur rimanendo lontano da una prospettiva inclusiva e universalistica, come è stato sommariamente descritto, l'assetto prefigurato dalla l. n. 223/1991 era dotato di una propria razionalità, con distinzioni chiare tra i diversi interventi e preclusioni rispetto alla possibilità di cumulo o duplicazione. La coerenza del sistema è stata ben presto compromessa dalle prime deroghe, che concedevano la Cassa integrazione guadagni anche in caso di impossibilità di ripresa o che prevedevano corpose eccezioni a favore di singole imprese¹⁹⁰. Tutto ciò ha contribuito a un forte sfavore verso questa provvidenza divenuta un privilegio per pochi non più giustificabile a fronte dei cambiamenti dell'economia e della perdita di centralità dell'impresa industriale medio grande nel sistema produttivo, sfavore che ha portato alle drastiche misure contenute nella l. n. 92/2012.

L'indennità di mobilità, dapprima tutela privilegiata, è divenuta l'obiettivo di un progetto di riequilibrio del sistema che la vede destinata alla scomparsa, con l'abrogazione prevista per il 2017. Questa misura è finalizzata all'obiettivo di rendere «più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali ... in una prospettiva di universalizzazione»¹⁹¹, obiettivo resosi necessario a causa del crescente numero di lavoratori che non possono accedere ad alcuna tutela o, al più, alla sola tutela generica dell'indennità di disoccupazione. Da una parte, infatti, il numero di costoro è cresciuto proporzionalmente all'ampia diffusione

¹⁸⁸ L'art. 58, comma 1, d. lgs. n. 276/2003 prevede l'applicazione delle norme relative al contratto di lavoro a termine, V. S. RENGÀ, *La tutela sociale dei lavori*, in particolare pag. 224-227.

¹⁸⁹ V. artt. 4, comma 14 e art. 24, comma 4, l. n. 223/1991.

¹⁹⁰ V. la ricostruzione in M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità* cit., pag. 712 ss. V. per esempio, la l. n. 172/2002, relativa ai settori petrolifero, petrolchimico, tessile e sanità privata.

¹⁹¹ Art. 1, comma 1, lett. d), l. n. 92/2012.

del lavoro atipico e parasubordinato¹⁹², dall'altra, la permanente bipartizione tra le tutele erogate nel settore industriale – sia in relazione alla sospensione che alla cessazione del rapporto – e quelle, ben più deboli, negli altri settori¹⁹³, è divenuta non più tollerabile, e scarsamente giustificabile, in relazione alle evoluzioni delle modalità produttive.

Di conseguenza la condizione privilegiata garantita dall'indennità di mobilità è stata eliminata nell'ambito del percorso di riforma avviato dal governo Monti in chiave egualitaria a vantaggio – almeno nelle premesse¹⁹⁴ – dell'incremento degli importi e dell'estensione soggettiva del nuovo strumento di tutela generale. La legge ha previsto una fase transitoria durante la quale sarà progressivamente diminuito il periodo di godimento dell'indennità di mobilità, fino al pieno assorbimento di questa nell'Aspi a decorrere dal 1 gennaio 2017. Nella fase transitoria è previsto un intervento sulla durata del trattamento *ex art. 7, l. n. 223/1991*¹⁹⁵, nel rispetto delle differenziazioni già previste in base all'età e alla residenza del lavoratore licenziato. La gradualità della *pars destruens* della riforma è stata affiancata anche dalla possibilità di ricorrere agli ammortizzatori in deroga, tanto per l'indennità di mobilità, quanto per le integrazioni salariali. Tra le modifiche apportate alla riforma dal d.l. n. 83/2012¹⁹⁶ intervenuto prima dell'entrata in vigore della legge, vi è, inoltre, l'introduzione del comma 46 *bis*

¹⁹² L'emersione di nuove forme lavorative ha determinato la nascita di nuovi bisogni sociali e previdenziali ben analizzati da P. SANDULLI, *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Lav. Dir.* 2003, pag. 409 ss.; P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo* cit., in particolare 37 e ss. e 205 ss.

¹⁹³ *Inter alia*, v. G. GENTILE, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, a cura di M. CINELLI - G. FERRARO, Utet giuridica, Torino, 2008, pag. 511-512.

¹⁹⁴ Critico a tal proposito G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi* cit., pag. 7, che rileva come «l'istituto della mobilità è (sia) prevalentemente autofinanziato dalle imprese del settore» tanto da rendere «problematico un intervento abrogativo che non assolve neppure un'automatica funzione di redistribuzione dei costi della disoccupazione».

¹⁹⁵ V. art. 2, comma 46, l. n. 92/2012, per le disposizione transitorie e art.2, commi 70, 71 per quelle abrogative.

¹⁹⁶ Conv. in l. n. 134/2012.

che prevede una ricognizione delle prospettive economiche e occupazionali al 31 ottobre 2014 per verificare la compatibilità della disciplina transitoria rivolta all'eliminazione dell'indennità di mobilità rispetto alla situazione vigente a quell'epoca, con la possibilità di proporre conseguenti iniziative.

L'impressione complessiva è che l'eliminazione dell'indennità di mobilità sia apprezzata come un progetto suscettibile di modifiche, sia in caso di miglioramenti della situazione economica e occupazionale, sia in caso di un peggioramento della stessa che non renda più sostenibile l'eliminazione di una tutela così centrale per i lavoratori di quelle imprese medio grandi ancora in grado di svolgere una forte azione di pressione e di condizionamento dell'opinione pubblica. Più in generale, a fronte della gradualità, delle deroghe e delle aperture a eventuali modifiche, sorge il dubbio che lo stesso legislatore abbia, in parte, mantenuto in vita l'esistente non confidando appieno nelle potenzialità riformatrici delle nuove norme¹⁹⁷. I profili di incertezza collegati all'eliminazione dell'indennità di mobilità non sono limitati al piano relativo alla tutela del reddito. Non può essere taciuto il condizionamento che subiranno le procedure di licenziamento collettivo a causa dell'eliminazione dell'indennità di mobilità: la trattativa sindacale presenterà scenari nuovi a causa dell'impossibilità di ricorrere all'indennità di mobilità come "moneta di scambio", con notevoli margini di incertezza¹⁹⁸ dell'esito delle procedure di riduzione del personale.

Con la finalità di offrire uno strumento di tutela ulteriore che compensi l'eliminazione dell'indennità di mobilità e la quasi contestuale modifica dei requisiti necessari per il pensionamento (l. n. 214/2011), il legislatore ha introdotto un altro strumento rivolto a una categoria di lavoratori che potrebbe essere particolarmente danneggiata dalle novità introdotte, ovvero i lavoratori "più anziani". A questi limitati fini si tratta di coloro i quali raggiungeranno i requisiti per il pensionamento nei 4 anni successivi alla cessazione del rapporto¹⁹⁹. In caso

¹⁹⁷ Critica condivisa da M. CINELLI, S. GIUBBONI, *A proposito di riforma* cit., pag. 9.

¹⁹⁸ G. FERRARO, *op. ult. cit.*, pag. 12.

¹⁹⁹ Art. 4, commi 1-7, l. n. 92/2012. La disciplina si applica solo alle imprese con più di 15 dipendenti.

di eccedenze di personale il datore di lavoro, in base ad appositi accordi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, si impegna a corrispondere a questi lavoratori la somma che spetterebbe loro come trattamento pensionistico, oltre che i contributi necessari per colmare la posizione previdenziale fino al raggiungimento dei requisiti minimi richiesti dalla legge. L'impegno viene assunto all'esito di un procedimento sotto la supervisione dell'Inps, per quanto riguarda sia il controllo dei requisiti soggettivi che quello delle garanzie patrimoniali offerte dal datore²⁰⁰. L'idea di creare prestazioni previdenziali per l'uscita dal mercato del lavoro a carico del singolo datore sulla base di accordi collettivi era stata prevista in passato in alcuni contratti aziendali che hanno poi trovato recepimento nella legge, con un vero e proprio trasferimento dell'obbligo di prestazione dall'azienda all'Inps²⁰¹. Nel sistema di prepensionamento introdotto dalla legge n. 92/2012, di cui dovrà essere verificato il livello di utilizzo e di effettività²⁰², al contrario è espressamente previsto l'obbligo (negativo) per l'Inps di non erogare la prestazione in caso manchi il versamento mensile da parte del datore di lavoro (art. 4, comma 5). Anche in relazione a questo nuovo ammortizzatore sorgono dubbi in relazione alla compatibilità costituzionale delle previsioni mirate alla conservazione dell'equilibrio di bilancio degli enti previdenziali.

²⁰⁰ Anche le successive attività di gestione e controllo dell'adempimento del datore di lavoro all'impegno assunto è svolta dall'Inps, contribuendo ad aumentare i carichi amministrativi e di controllo in capo all'ente previdenziale. L'INPS è infatti «l'unico e indiscusso terminale per l'erogazione dei trattamenti di sostegno del reddito ai lavoratori» e somma a queste funzioni crescenti e molto rilevanti nel mercato del lavoro. V. A. LASSANDARI, *Le forme di sussidiarietà e l'ordinamento del lavoro*, op. cit., pag. 492 s.

²⁰¹ Il riferimento è alle leggi 229/1997 e l. n. 608/1996, art. 4, co. 26. V. F. Liso, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in *Tutela del lavoro* cit., pag. 116 e s.

²⁰² Questo il giudizio di M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro* cit., pag. 265.

7. Gli interventi per colmare i vuoti di tutela. Risposte spurie ed emergenziali.

Gli interventi previsti dall'ordinamento per la tutela della disoccupazione non riguardano, a causa delle caratteristiche proprie di ciascuna forma di protezione, *in primis* quella assicurativa, la generalità dei disoccupati. Le carenze che hanno caratterizzato sin dalle origini le tutele per la disoccupazione si sono aggravate con l'evoluzione delle modalità produttive e con il ricorso crescente alle forme lavorative flessibili. Per questi motivi l'ordinamento ha nel tempo introdotto, per colmare le lacune di volta in volta emergenti, nuovi strumenti ibridi o estensioni *ad hoc*. Il ricorso a deroghe che estendono la tutela al di là dei confini originariamente tracciati dalla legge, dunque, non costituisce un'eccezione per il nostro ordinamento²⁰³. Con la definizione di "ammortizzatori in deroga", però, si identifica un fenomeno in gran parte differente che, come si vedrà in seguito, ha contraddittoriamente sviluppato la tendenza ad assumere una propria dignità sistematica.

Gli interventi cui ci si riferisce hanno introdotto eccezioni alle previsioni generali con la finalità di estendere la tutela a ipotesi non coperte dagli strumenti tradizionali. Innanzitutto è stata creata una tutela per gli ambiti esclusi dalla Cassa Integrazione guadagni (e di conseguenza dall'indennità di mobilità) per i quali, a partire dal primo intervento del 2001²⁰⁴, sono stati concessi trattamenti al di là delle ipotesi e dei limiti regolamentati per legge. Data l'ininterrotta riproposizione di queste misure sino ad oggi²⁰⁵, il fenomeno

²⁰³ Si vedano, a titolo di esempio, le estensioni successive alla l. n. 223/1991.

²⁰⁴ Art. 2, d.l. n. 158/2001, conv. in l. n.248/2001. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità* cit., pag. 713 ricorda come l'intervento fosse stata originato dalla crisi relativa all'epidemia cd. della mucca pazza.

²⁰⁵ Le proroghe sono state inserite nelle leggi finanziarie di tutti gli anni a seguire: l. finanziaria 2002, art. 52, comma 46, l. n. 448/2001; l. finanziaria 2003, art. 41, comma 1, l. n. 289/2002; l. finanziaria 2004, art. 3, comma 137, l. n. 350/2003; l. finanziaria 2005, art. 1, comma 155, l. n. 311/2004; l. finanziaria 2006, art. 1, comma 410, l. n. 266/2005; l. finanziaria 2007, art. 1, comma 1190, l. n. 296/2006; l. finanziaria 2008, art. 2, comma 521, l. n. 244/2007; l. finanziaria 2009, art. 2, comma 36, l. n. 203/2008; l. finanziaria 2010, art. 2, comma 138, l. n. 191/2009; l. finanziaria 2011, art. 1, comma 30, l. n. 220/2010; l. finanziaria 2012, art. 33, comma 21, l. n. 183/2011.

mantiene la propria natura di deroga alla normativa generale, ma certo non può dirsi settoriale, né transitorio, né, dunque, eccezionale.

La particolarità di questi interventi sta nel fatto che non si offre copertura di legge a misure già decise a tavoli di concertazione tra Governo e parti sociali come avvenuto in passato, ma si fornisce un vero e proprio strumento ulteriore, dotato di autonomo finanziamento e destinato a fronteggiare le crisi occupazionali nei settori e per i soggetti privi di tutele. Sebbene l'area di intervento degli ammortizzatori in deroga sia individuata in via "residuale" comprendendo le situazioni senza tutela, le previsioni di legge di cui si tratta si sono progressivamente atteggiare in maniera autonoma²⁰⁶ contribuendo ad aumentare il livello di complessità del sistema.

Nonostante le criticità e i profili problematici connessi agli ammortizzatori in deroga siano numerosi e riguardino profili sia di carattere tecnico-giuridico che di carattere sistematico, nel concreto svolgersi delle relazioni tra tutti i soggetti coinvolti non è insorto contenzioso, probabilmente a causa dell'alto grado di corrispondenza tra interventi richiesti e interventi concessi²⁰⁷. Allo stesso modo, però, non si può nascondere l'anomalia di un sistema che nasce come contingente ed emergenziale e che invece diviene, di anno in anno, elemento strutturale del sistema²⁰⁸, oltre che tassello indispensabile per garantire una certa serenità sociale di fronte alla "grande crisi". Ciò è vero se si pensa che anche in sede di riforma non è stato possibile

²⁰⁶ Ammettono l'individuazione di uno strumento autonomo e riconoscibile, pur con giudizi differenti, F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi* cit., pag.28-29; M. LA TERZA, *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2008, pag. 194.

²⁰⁷ M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga* cit., pag. 91. Eccezion fatta per l'avvio della gestione transitoria degli ammortizzatori in deroga dopo la l. n. 92/2012, v. cap. III, par. 2.

²⁰⁸ Si veda ad esempio la disciplina ("stabile" secondo V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, 4, pag. 923 e s.) introdotta dall'art. 19, comma 8 e ss. del d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009 come modificato dall'art. 7 ter del d.l. n. 5/2009, conv. in l. n. 33/2009.

stabilire la fine immediata dell'esperienza degli ammortizzatori in deroga²⁰⁹ per ragioni di gradualità e per il timore di eliminare uno strumento utilizzato in maniera molto estesa.

È lecito chiedersi anche in questo caso fino a che punto si tratti solamente di una legittima esigenza di «garantire la graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali», come recita la legge, oppure, come già detto (alla fine del § precedente) se non si sia voluto mantenere in vita uno strumento già collaudato per l'eventualità che la riforma stenti a decollare. Così è stato previsto che anche per gli anni 2013-2016 possano essere prorogati i trattamenti già concessi in virtù della precedente normativa, con la previsione in questo caso di un meccanismo di *decalage* dalla prima proroga in poi²¹⁰, e disposti nuovi trattamenti di integrazione salariale e di mobilità in deroga²¹¹. Come avvenuto in passato, è prevedibile che gli ammortizzatori in deroga interverranno – almeno – a favore delle imprese, come quelle con meno di 15 dipendenti, rimaste prive di strumenti *ad hoc* per l'integrazione salariale in caso di sospensione dell'attività di lavoro. Le leggi che si sono susseguite a partire dal 2001 con formule per lo più simili hanno permesso che venissero erogate prestazioni previdenziali in deroga, senza la specificazione dell'oggetto o dell'ampiezza dell'intervento. Si è trattato di previsioni pressoché “in bianco” che hanno lasciato ai soggetti interpellati (Governo e parti sociali e poi soprattutto le Regioni) la possibilità di decidere su cosa intervenire e con quale intensità²¹². In concreto le misure si sono concentrate sulla Cassa, sull'indennità di mobilità e sulla disoccupazione

²⁰⁹ V. la proroga per il triennio 2013 – 2016 prevista dall'art. 2, comma 64, l. n. 92/2012.

²¹⁰ Art. 2, comma 66, l. n. 92/2012.

²¹¹ Art.2, comma 64, l. n. 92/2012.

²¹² F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi* cit., pag. 29 indica come unici limiti per le misure in deroga «l'utilizzabilità ... solo nell'area del lavoro dipendente; il rispetto dei limiti di anzianità previsti dalla legge per il godimento delle prestazioni di integrazione salariale e di mobilità; il decalage del trattamento in caso di proroghe, la subordinazione dell'erogazione della prestazione alla disponibilità del lavoratore ad essere impegnato in azioni di politica attiva». V. anche M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso Puglia*, in *Ammortizzatori sociali regole deroghe, prospettive*, a cura di P. CURZIO, Cacucci, 2009, pagg. 83-85.

speciale estendendone l'applicazione al di là dei limiti oggettivi e della durata predefiniti dalla legge.

Accanto a queste previsioni, sono state introdotte deroghe “nominate” per la copertura previdenziale di alcuni soggetti determinati. Si tratta di categorie o gruppi di lavoratori, tradizionalmente esclusi da qualsiasi tutela, per i quali il legislatore non ha delegato agli accordi integrativi il compito di intervenire ma ha definito espressamente le caratteristiche della tutela. Il riferimento è alla prestazione *una tantum* per i collaboratori a progetto²¹³, oltre che per i lavoratori in somministrazione che non raggiungano i requisiti richiesti per altre forme di sostegno²¹⁴, e ad un'altra, subordinata all'intervento finanziario degli enti bilaterali, per gli apprendisti²¹⁵. Tutte queste estensioni introdotte dalla legge n. 2/2009 hanno condiviso la natura temporanea e sperimentale limitata al triennio 2009/2011 ma in seguito sono state in parte recepite e stabilizzate dalla l. n. 92/2012. Di particolare interesse è l'estensione del nuovo ammortizzatore sociale Aspi anche agli apprendisti, che ora rientrano tra i soggetti assicurati con il nuovo istituto a tutela della disoccupazione, senza che abbia alcuna rilevanza l'obbligo formativo che connota questa tipologia contrattuale.

Al contrario, la tutela per i collaboratori coordinati e continuativi a progetto (di cui all'art. 61, comma 1, d.lgs. n. 276/2003) ha mantenuto le principali caratteristiche che avevano caratterizzato l'esperienza introdotta nel 2008: si tratta di un'erogazione *una tantum* corrisposta a collaboratori in regime di monocommittenza che soddisfino alcuni requisiti di reddito e contributivi²¹⁶. La necessità di realizzare una protezione per i collaboratori

²¹³ Art. 19, comma 2, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009.

²¹⁴ V. art. 19, comma 8, d.l. n. 185/2009. Tutti gli interventi contenuti nell'articolo 19 sono espressamente definiti dalla legge “in deroga”.

²¹⁵ Art. 19, comma 1, lett. c, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009. Altri requisiti erano la condizione di sospensione o licenziamento, tre mesi di servizio, e l'erogazione di un trattamento di massimo 90 giornate di servizio.

²¹⁶ V. art. 2, commi 51 - 56, l. n. 92/2012. Il requisito reddituale è di 20.000 euro nell'anno precedente. È possibile però che le modifiche contestualmente introdotte all'art. 63, d.lgs. n. 276/2003, in relazione ai compensi dei lavoratori a progetto, rendano

autonomi economicamente dipendenti non ha permesso una completa assimilazione tra costoro e i lavoratori subordinati ai quali è erogata l'Aspi. Cionondimeno le caratteristiche dell'indennità introdotta fanno emergere molte ambiguità. Si fa riferimento alla previsione dell'erogazione nei limiti delle risorse individuate (le stesse già previste nel 2008) che limita le possibilità di accesso al trattamento in maniera non del tutto conforme a Costituzione²¹⁷. Inoltre la legge richiede «un periodo di disoccupazione ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 181/2000 ... ininterrotto per almeno due mesi nell'anno precedente» allontana questa provvidenza dai principi della sicurezza sociale introducendo elementi più vicini alle indennità risarcitorie.

Rispetto all'esperienza degli ammortizzatori in deroga, uno dei profili maggiormente problematici sul piano tecnico giuridico riguarda le fonti di regolamentazione²¹⁸ e il procedimento che dalla previsione di deroga contenuta nella legge porta all'erogazione della prestazione a favore dei lavoratori sospesi o licenziati. Nonostante la mancanza di contenzioso già segnalata, rimane la totale incertezza e indeterminatezza relativa ai soggetti e al procedimento. Le leggi che forniscono legittimità e copertura finanziaria agli ammortizzatori in deroga richiedono che la fonte legislativa sia integrata da «specifici accordi governativi»²¹⁹, senza prevedere espressamente né gli attori al tavolo delle trattative, né la procedura, né l'oggetto dell'accordo. In seguito alla legge n. 203/2008 (art. 2, comma 36) ed al successivo accordo Stato-Regioni 12 febbraio 2009 le Regioni sono entrate di diritto tra i soggetti deputati a stipulare gli accordi richiesti dalla legge e così gli interventi in deroga sono oggi definiti attraverso un modello ispirato al metodo

impossibile che il rispetto di questi parametro, almeno nel caso in cui i ccnl forniscano minimi per le attività svolte in regime di collaborazione.

²¹⁷ Vedi cap. III, §2.

²¹⁸ M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Lav. Giur.*, 6, 2011, p. 545 ss., sottolinea che vi sia un sostanziale problema di articolazione delle fonti sebbene, ancora una volta, nessuna abbia interesse a contestare.

²¹⁹ V. da ultimo, art. 33, comma 21, l. n. 183/2011 (l. Finanziaria 2012).

concertativo radicato nelle realtà territoriali di riferimento. Le Regioni infatti, attingendo alle risorse derivanti dai Programmi Operativi Regionali, cofinanziati dal Fondo Sociale europeo, hanno partecipato al finanziamento degli ammortizzatori in deroga²²⁰. Per l'utilizzo delle somme del Fondo Sociale Europeo è necessario che siano rispettate le relative regole, *in primis* il legame con gli strumenti di politica occupazionale attiva (Reg. n. 1081/2006). Questi ultimi, dunque, a partire da quel momento sono entrati «per necessità più che per virtù»²²¹ tra i tasselli che compongono la tutela della disoccupazione in quanto indispensabili per il relativo finanziamento.

Sulla base delle previsioni di legge, la procedura prosegue con l'intervento degli Accordi quadro tra Regioni e Stato per la specificazione del campo di applicazione e delle condizioni di erogazione delle prestazioni. Nel rispetto di questi accordi si svolgono le altre fasi negoziali su base territoriale tra ciascuna regione e le parti sociali per un'ulteriore definizione degli interventi, ultima tappa necessaria affinché le aziende possano effettuare la richiesta, eventualmente corredata da una richiesta di pagamento diretto.

A fronte di un significativo ampliamento dell'ambito dei lavoratori protetti, gli strumenti utilizzati sono caratterizzati da un elevato tasso di discrezionalità che si insinua proprio nel susseguirsi di decisioni rimesse agli accordi Stato-Regioni, alle parti sociali, alle diverse autorità amministrative nonché nella possibilità di attingere ai Fondi di finanziamento europei²²². La complessità delle fonti in cui sono contenute le regole che presidiano

²²⁰ V. Accordo Stato-Regioni 12 febbraio 2009, punto n. 1, ultimo cpv.: il finanziamento necessario è suddiviso in 5, 35 miliardi di euro a carico dello Stato e 2, 65 miliardi di euro a carico delle Regioni. M. BARBIERI, *op. cit.*, pag. 90 segnala come in realtà già dal 2006 venisse richiesta una previa intesa in sede territoriale oltretutto regionale.

²²¹ P. A. VARESI, *op. cit.*, pag. 1302.

²²² A. DI STASI, *Gli ammortizzatori sociali tra "il cielo delle idee" e le più recenti novità legislative. Una introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 356, evidenzia che nella situazione attuale ci si trova «in un continente nuovo, non più popolato (principalmente) da diritti soggettivi, da regole tendenzialmente stabili e uniformi nel territorio nazionale ma da una "Babele" di interventi».

l'attivazione di questi strumenti comporta due ordini di conseguenze che impediscono una piena corrispondenza ad una prospettiva universalistica²²³.

Innanzitutto, incerti sono gli esiti dei rinnovi e delle trattative sia a livello statale che regionale, anche se, va detto, in realtà le proroghe si sono sempre attivate. Non si tratta solo del condizionamento degli esiti alla volontà degli attori coinvolti né del rischio di arbitrarietà nello svolgimento delle procedure per la gestione degli ammortizzatori sociali. Si ravvisa anche un problema di incertezza relativo al finanziamento delle prestazioni, poiché queste sono e sono sempre state vincolate all'esistenza di adeguata copertura finanziaria. L'uso sistematico degli ammortizzatori in deroga manifesta, per quanto riguarda questo profilo, un forte contrasto rispetto ai pilastri della previdenza sociale poiché subordina il diritto soggettivo ad una prestazione (costituzionalmente necessitata) all'esistenza di adeguate disponibilità finanziarie²²⁴.

In secondo luogo, aumentano le già numerose fratture interne al sistema di tutela della disoccupazione in riferimento al principio dell'uguaglianza. V'è un ulteriore elemento che aggrava questo profilo: le disparità di trattamento non riguardano solamente i lavoratori nell'accesso alle tutele, ma riguardano anche le imprese e le modalità di finanziamento degli interventi, che non sono sempre espressione di un'equa considerazione delle differenze esistenti tra le realtà produttive.

Se si considerano i requisiti caratterizzanti gli ammortizzatori in deroga qui sommariamente tracciati e il ricorso che si è fatto ad essi, emerge chiaramente un allontanamento dagli altri strumenti di tutela del reddito per la disoccupazione, maggiore nella misura in cui si attribuisce dignità di sistema

²²³ *Contra* M. TIRABOSCHI, *L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *Dir., rel. ind.*, 2010, 2, pag. 339. L'esperienza ammortizzatori in deroga potrebbe essere un punto di partenza per il superamento del *welfare* occupazionale secondo R. PESSI, *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 2, pag. 327.

²²⁴ Si tratta in realtà di una linea avallata dalla stessa giurisprudenza costituzionale, v. A. ANDREONI, *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico, I percorsi costituzionali*, Giappichelli, 2006, pag. 302 ss.

all'insieme delle misure in deroga²²⁵. Non c'è solamente una deviazione completa dalla struttura assicurativo-contributiva dell'indennità di disoccupazione fondata sul rischio e dalle finalità di politica economica della Cassa Integrazione guadagni. Vi è un altro elemento che ha complicato ulteriormente l'attribuzione di un ordine sistematico agli strumenti di tutela del reddito. Le risorse destinate dalla maggioranza delle Regioni sono state inizialmente rivolte a estendere l'ambito di applicazione della Cassa integrazione in deroga, con l'obiettivo – o la speranza – della conservazione del posto di lavoro. In seguito e con il permanere della crisi, invece, sono state fatte scelte diverse, senza distinguere nettamente la destinazione delle risorse, preferendo l'estensione della durata della Cassa oppure l'intervento di mobilità²²⁶. È evidente però che la concessione dell'integrazione salariale in deroga oltre i limiti di tempo contribuisce a portare alle estreme conseguenze un processo che già da tempo e, a fasi alterne, si è verificato nel sistema della tutela del reddito: l'assimilazione di fatto dei sussidi per i lavoratori sospesi, formalmente alle dipendenze di complessi aziendali non più attivi, all'indennità di mobilità, quanto a finalità della tutela e ambito soggettivo di applicazione²²⁷.

Così, l'intervento degli ammortizzatori in deroga ha finito per incidere, seppur in maniera indiretta, anche sulle causali per l'accesso alla tutela del reddito, confondendo quelle per l'intervento integrativo in caso di sospensione del rapporto e quelle seguenti al licenziamento. L'uso sovente confuso delle risorse previste per la Cassa e la Mobilità in deroga e l'assenza di distinzioni chiare dei relativi presupposti di intervento, suggeriscono ancora una volta

²²⁵ Come fanno gli stessi Accordi Stato- Regioni 25 luglio 2009, punti 1, 3 e 13 e 20 aprile 2011, punti 2, 4 e 1.

²²⁶ V. l'analisi degli accordi riportata da M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni- parti sociali*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 387.

²²⁷ Ne segnala alcuni esempi M. BARBIERI, *op. ult. cit.*, pag. 391 s. e *Id.*, *Ammortizzatori sociali in deroga* cit., pag. 86 ss. Così anche M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrali cit.*, (*federalismo previdenziale*), in *Lav. giur.*, 6, 2011.

l'esistenza di confini sfumati tra la condizione della sospensione del lavoro e quella della cessazione del rapporto.

Questo dato chiarisce che l'obiettivo perseguito in via preferenziale è stato la realizzazione di una tutela il più possibile universale con l'estensione degli ammortizzatori in deroga, complessivamente intesi, a tutte le ipotesi di mancanza di lavoro non coperte da strumenti di tutela stabilmente inseriti nell'ordinamento. Nonostante questa tendenza, il sistema ammortizzatori in deroga non ha in ogni caso colmato lo scarto rispetto ad un sistema con accesso automatico alle tutele, sulla base di regole certe e predefinite²²⁸.

8. Disoccupazione e libertà di circolazione nell'Unione Europea: problemi di coordinamento tra i sistemi di sicurezza sociale.

All'interno dell'ordinamento comunitario la disoccupazione non costituisce oggetto di autonoma identificazione ma è possibile tracciarne i contorni solo in maniera riflessa, considerando i punti di contatto o di vicinanza con lo *status* di lavoratore.

Nell'evoluzione della sicurezza sociale in Europa sono sempre stati gli ordinamenti nazionali a impegnarsi per approntare le tutele per i soggetti privi di lavoro e il processo di integrazione europea non ha mai messo in discussione le prerogative nazionali in tema di previdenza sociale. L'impegno con cui i paesi europei generalmente hanno salvaguardato il proprio sistema sociale e di *welfare* riflette «il modello stesso dei rapporti tra grande mercato (comune) e spazio sociale (nazionale)²²⁹» e allo stesso tempo è alimentato

²²⁸ V. M. TIRABOSCHI, *L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, 2, pag. 339. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga* cit., ricorda che nonostante siano previsti anche per gli ammortizzatori in deroga requisiti di anzianità contributiva, di fatto tutti o quasi hanno fruito degli ammortizzatori in deroga. Sottolinea invece la tendenza sia pure contrastata e contraddittoria all'universalizzazione delle tutele, M. BARBIERI, *op. ult. cit.*, pag. 392-393.

²²⁹ S. GIUBBONI, *L'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale* cit., pag. 541.

dalla «paura che i progressi nell'integrazione politica e sociale possano mettere in discussione il patrimonio nazionale dei diritti sociali»²³⁰.

Di conseguenza, mentre nel *corpus* dei diritti fondamentali degli Stati membri sono compresi anche i cd. diritti sociali da cui un cittadino si attende conseguano situazioni di vantaggio giustiziabili ed esigibili²³¹, lo stesso non può dirsi per quanto riguarda il sistema del diritto europeo. Ciò non implica necessariamente l'assenza di un assetto valoriale di riferimento. Al contrario, le dinamiche di estensione dei confini del *welfare* dall'ambito nazionale a quello europeo devono considerare innanzitutto l'esistenza di un patrimonio costituzionale europeo costituitosi nel corso dei decenni fino all'ultima tappa costituita dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Le modifiche ai Trattati introdotte a partire dal 2009, *in primis* la nuova efficacia attribuita alla Carta di Nizza²³², ma anche i richiami all'economia sociale di mercato (art. 3, par. 3, TUE) e l'attenuazione della centralità della concorrenza²³³, hanno, infatti, avviato un processo che, nel solco delle precedenti evoluzioni, potrebbe avviarsi su terreni nuovi. Il nuovo valore costituzionale attribuito alla codificazione dei diritti contenuta nella Carta, anche qualora si ritenga superabile la distinzione tra diritti e principi enunciata in riferimento all'art. 52, § 5 dalle cd. Spiegazioni relative alla Carta dei Diritti

²³⁰ Paura che secondo B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento costituzionale europeo*, in *Il lavoro subordinato*, a cura di S. SCIARRA - B. CARUSO in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, diretto da G. AJANI - G. A. BENACCHIO, Giappichelli, 2009, pag. 711 avrebbe portato all'esito negativo dei referendum irlandesi e olandesi.

²³¹ Così B. CARUSO, *op. ult. cit.*, pag. 709-711 che conclude affermando che «i diritti sociali fondano pretese giuridiche ed economiche molto precise, ancorché storicamente, geograficamente, culturalmente e socialmente variabili».

²³² Per quanto riguarda la tutela della condizione di disoccupazione hanno particolare rilievo gli artt. 4, 5 e 34 della Carta di Nizza.

²³³ V. D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Relazione al Convegno AIDLaSS "Il diritto del lavoro nel sistema giuridico privatistico" paragrafo 5.1 e 10.3 del dattiloscritto.

Fondamentali²³⁴, non sembra in grado di incidere direttamente sulle competenze dell'Unione²³⁵.

Anche in seguito alla riforma dei Trattati, infatti, le competenze che potrebbero essere in grado di influenzare l'ambito della tutela dei disoccupati sono piuttosto limitate. Nel titolo X, l'art. 153 prevede una competenza concorrente tra Stati membri e ordinamento comunitario («completa e sostiene») in varie materie, tra le quali anche la politica sociale e la protezione sociale per i lavoratori²³⁶, mentre la competenza in materia di assistenza sociale, cioè per i non lavoratori, e quella per la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale contempla solo la possibilità di avviare processi di cooperazione e di buone prassi²³⁷. E' evidente che, in relazione alla crescita delle competenze in materia di politica sociale²³⁸, l'Unione abbia tenuto un passo piuttosto lento, come testimoniato dall'art. 5, § 3 TFUE in base al quale «L'Unione può prendere iniziative per assicurare il coordinamento della politiche sociali degli stati membri».

²³⁴ Secondo G. BRONZINI, *Le tutele dei diritti fondamentali e la loro effettività: il ruolo della Carta di Nizza*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, I, pag. 69-71, la CGCE ha preferito una lettura costruttiva delle Spiegazioni, implementando il dialogo tra Carta e CEDU con la valorizzazione degli orientamenti della Corte di Strasburgo, tanto che in ambito europeo la distinzione tra diritti e principi non sarebbe mai stata utilizzata in chiave limitativa.

²³⁵ V. D. GOTTARDI, *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese* cit., pag. 29 del dattiloscritto, ma propone un nuovo inquadramento sistematico che esiga «che le modifiche apportate ai Trattati diventino il parametro del “nuovo” giudizio di conformità» rispetto all'ordinamento europeo «articolato e complesso, che non può essere letto come governato dalle quattro libertà di movimento».

²³⁶ Nell'ambito della quale possono anche essere adottate misure minime da applicarsi progressivamente e che siano contenute in direttive, con una procedura che vede la decisione del Consiglio all'unanimità con consultazione del Parlamento. Sulle competenze comunitarie in materia di diritti sociali vedi F. A. CANCELLA, *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Giuffrè, 2009.

²³⁷ In ogni caso il comma 4 precisa che gli interventi in materia di protezione sociale debbano rispettare i principi fondamentali dei sistemi dei vari stati e l'equilibrio finanziario ad essi collegato, salvo migliori misure previste o mantenute da uno stato membro.

²³⁸ P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, in *Studi in onore di T. Treu*, III, 2011, pag. 1246-1247.

Ulteriori conferme provengono dal sistema di regole per il coordinamento in materia di sicurezza sociale predisposto sin dai primi anni di vita della Comunità (Reg. nn. 3 e 4 del 1958). Il primo regolamento in materia e gli altri che si sono susseguiti hanno inteso corredare la libertà di circolazione di strumenti utili a consentire anche la circolazione delle posizioni previdenziali maturate nel paese di provenienza. La regolamentazione in materia di sicurezza sociale si è, però, sempre mantenuta nell'alveo del coordinamento tra i sistemi di previdenza nazionali con esclusione della strada dell'armonizzazione che avrebbe, al contrario, intaccato l'autodeterminazione dei sistemi nazionali in materia di previdenza. La competenza comunitaria in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale affonda le proprie radici nel principio della libertà di circolazione del lavoratore (art. 45 TFUE, già 39 TCE), cardine dei Trattati delle origini e in seguito interpretato dalla Corte di giustizia con accentuazione del legame con la cittadinanza europea²³⁹.

Dall'analisi dei Regolamenti che si sono succeduti si ricavano elementi indicativi dell'attenzione che l'Unione Europea rivolge alla condizione di disoccupazione. Come è stato scritto in precedenza, è necessario prendere a riferimento le declinazioni della nozione di lavoratore che acquistano rilievo nel campo della libertà di circolazione e della sicurezza sociale.

Mentre la definizione di lavoratore in relazione al godimento della libertà di circolazione (Dir. 2004/38/Ce) pone essenzialmente l'accento sullo svolgimento di un'attività di rilevanza economica²⁴⁰, quella presupposta all'applicazione del Regolamento di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale può essere sintetizzata con la formula di "assicurato sociale". Nell'ultimo regolamento in materia (Reg. 883/2004), costruito sulla base del precedente e delle integrazioni suggerite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'ambito

²³⁹ Sull'evoluzione del concetto di lavoratore in collegamento con lo *status* di cittadino, e la conseguente attenuazione dell'esclusione dei soggetti non attivi economicamente dalla libertà di circolazione, v. S. GIUBBONI - G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea*, Il Mulino, 2007, pag. 220 ss., in particolare 235-237.

²⁴⁰ A tal proposito, S. GIUBBONI, *La nozione di lavoratore subordinato*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, op. cit., pag. 44 ss.

soggettivo di applicazione comprende i cittadini di uno Stato membro, gli apolidi, i rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti²⁴¹. Questa definizione molto ampia si allontana dagli elementi del contratto o rapporto di lavoro e di conseguenza traslascia del tutto i problemi qualificatori degli ordinamenti nazionali, determinando una significativa espansione dell'ambito di applicazione, oltre i confini del lavoro subordinato. E' vero però che, così come formulata, la nozione dell'art. 2 del Regolamento affida alle normative degli Stati membri la definizione dell'ambito soggettivo di applicazione del coordinamento, così confermando il pieno rispetto delle competenze degli stati membri.

La potenziale ampiezza dell'ambito del coordinamento tra sistemi di sicurezza sociale subisce una significativa compromissione proprio in relazione all'ambito della tutela della disoccupazione. Più precisamente, il Reg. 883/2004 si applica alle "legislazioni" relative al settore delle prestazioni di disoccupazione. Il riferimento alle legislazioni deve essere inteso in senso ampio, in grado di coprire tutte le forme di sostegno del reddito presenti nel nostro ordinamento, anche quelle che hanno fonte negoziale, purché completino un'assicurazione sociale di fonte legale oppure siano oggetto di procedura di recepimento da parte della pubblica autorità che ne sancisca l'obbligatorietà.

È necessario, infatti, precisare che in relazione alle prestazioni connesse all'evento disoccupazione non si applica il principio di esportabilità²⁴² che invece opera in relazione alle altre prestazioni previdenziali (ad esempio

²⁴¹ Art. 2, § 1 del Reg. 883/2004. Segnala P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale, op. cit.*, pag. 1251 come il campo di applicazione soggettiva del regolamento contrasti con la permanenza del voto all'unanimità per l'approvazione delle disposizioni relative alla sicurezza sociale o alla protezione sociale (v. artt. 21, 153 e 48 TFUE).

²⁴² L'art. 7 (Abolizione delle clausole di residenza) del Regolamento prevede infatti che «le prestazioni in denaro dovute a titolo della legislazione di un o più Stati membri o del presente regolamento non sono soggette ad alcuna riduzione, modifica, sospensione, soppressione o confisca per il fatto che il beneficiario o i familiari risiedono in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova l'istituzione debitrice». Sono fatte salve le disposizioni contrarie previste dallo stesso regolamento, come l'art. 63 del capitolo relativo alle prestazioni di disoccupazione.

pensionistiche²⁴³). La CGCE interpellata sul punto non ha ritenuto queste previsioni in contrasto con i Trattati, ma le ha giustificate enfatizzando la funzione di incentivo alla mobilità intraeuropea²⁴⁴: trattandosi dell'attribuzione di un vantaggio, è ammissibile che non venga concesso a tempo indefinito. La limitazione alla possibilità di esportare le prestazioni di disoccupazione determina una forte restrizione alla libertà di circolazione nonché al concetto stesso della cittadinanza europea. La concretezza di questi principi è infatti compromessa dalla mancanza – *rectius*, dalla ristrettezza – della possibilità di spostarsi mantenendo le prestazioni di disoccupazione in godimento nel paese di provenienza.

Le previsioni del Regolamento 883/2004 non hanno introdotto sostanziali novità e al contrario ricalcano in grandissima parte quelle del regolamento precedente (Reg. 1408/71/CE). Non può sfuggire però che quest'ultimo interveniva in un periodo caratterizzato da differenti condizioni economiche e occupazionali nonché prima che il Trattato di Maastricht istituisse la cittadinanza europea: come allora anche oggi chi intenda trasferirsi in un paese dell'UE al fine di cercare un lavoro potrà godere della prestazioni di disoccupazione cui ha diritto nel paese di origine per un periodo massimo di 3 mesi, eventualmente prorogabili dall'organo competente per altri 3.

La penalizzazione riguardante la circolazione del cittadino disoccupato opera sia all'inizio del periodo di disoccupazione che alla fine: il disoccupato deve rimanere a disposizione dei servizi competenti del paese in cui è cessato la precedente occupazione e che eroga la prestazione per almeno 4 settimane (art.

²⁴³ È però prevista la totalizzazione dei periodi di assicurazione, occupazione o attività lavorativa autonoma maturati in più stati membri, v. art.61, Reg. 883/2004 e art. 54 Reg. di applicazione 987/2009. Per l'Italia la circ. INPS 85/2010 fornisce chiarimenti. M. CICCÌU - A. COSTA, *Regolamento n. 883/2004 Ce di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale: disposizioni applicative e questioni interpretative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 1, pag. 171 ss. analizzano il regolamento del 2004 e quello di applicazione.

²⁴⁴ In particolare vedi Corte di giust.19 giugno 1980, C-41/79, C- 121/79, C-769/79, in *Racc.*, 1980, 1979 ss. Per l'identificazione dell'art. 69 Reg. 1408/71 come un vantaggio v. tra le altre, Corte di giust.10 maggio 1990, C- 163/89, *Di Conti*, punto 13, <http://eur-lex.europa.eu/>.

64, § 1, lett. a, salvo che gli uffici non autorizzino la partenza prima di tale termine) e dovrà rientrare entro i 3 mesi nel paese di origine, pena la perdita della prestazione per il periodo di tempo residuo (art. 64, § 2). Se la permanenza all'inizio del periodo di disoccupazione può essere – in parte – giustificata dalla volontà di incentivare la ricerca del lavoro in primo luogo nel paese che poi dovrà farsi carico di erogare la prestazione, la brevità del periodo di permanenza in un altro Stato membro concesso senza perdere il sostegno da parte dello Stato in cui ha svolto l'ultima occupazione²⁴⁵ è tale da compromettere l'effettività della previsione. È pur vero che il Reg. 883/2004 ammette che l'istituzione competente possa estendere, su richiesta, il periodo di permanenza fino a 6 mesi (art. 64, §1, lett. c), mentre in precedenza questa possibilità era concessa solo «in casi eccezionali». Per di più, secondo quanto risulta dai documenti ufficiali della Commissione²⁴⁶, si tratta di una possibilità che «non è ancora garantita dalle rispettive pratiche nazionali». La Commissione ha di recente denunciato che tra le circostanze che bloccano lo sviluppo di un mercato del lavoro sicuramente «il timore di perdere i diritti pensionistici e di sicurezza sociale rappresenta tutt'ora una grave preoccupazione per i lavoratori e le persone in cerca di lavoro che hanno intenzione di trasferirsi in un altro paese europeo». Per questo motivo, secondo le sollecitazioni che la Commissione rivolge agli Stati membri, è necessario che sia resa effettiva la previsione di cui all'art. 64 del Reg. 883/2004 ammettendo l'esportazione delle prestazioni di disoccupazione per un periodo massimo di 6 mesi nel caso in cui il beneficiario si rechi in un altro Stato membro per cercare un'occupazione.

²⁴⁵ La competenza all'erogazione della prestazione di disoccupazione è dello Stato in cui è stata svolta l'ultima attività lavorativa anche in caso di lavoratore frontaliero (ovverosia il lavoratore che risiede in uno stato diverso da quello in cui svolge la propria attività lavorativa) che si trovi in disoccupazione parziale (art. 65, § 1), mentre in caso di lavoratore frontaliero in disoccupazione totale sarà l'ente dello stato di residenza a occuparsi dell'erogazione delle prestazioni (art. 65, § 2), con la finalità di garantire al soggetto l'assistenza da parte dello stato in cui risiede, corrispondente al luogo in cui si trovano i propri legami personali, v. W. CHIAROMONTE, *La limitata esportabilità della prestazioni di disoccupazione alla luce dei Regolamenti 1408/71 CEE e 883/04/CE*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2006, pag. 178-179.

²⁴⁶ COM (2012) 173, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, pag. 17 ss.

Accanto a queste limitazioni temporali, è previsto che il disoccupato migrante debba iscriversi presso gli uffici del lavoro dello Stato ospitante e sottoporsi alle procedure di controllo (art. 64, §1, lett. b) e art. 55, § 4 del Reg. di applicazione 987/2009). Sembra che l'Ufficio del lavoro dello Stato membro debba svolgere solo attività di controllo dell'iscrizione del disoccupato, senza che – in mancanza di una esplicita previsione – i compiti attribuiti ad esso arrivino fino a estendere al lavoratore migrante le regole eventualmente previste per il collegamento tra godimento delle prestazioni e disponibilità ad accettare offerte formative o lavorative.

Non si intende qui sostenere che le restrizioni alla libertà di circolazione dei disoccupati indirettamente causate dalla limitata esportabilità delle prestazioni di disoccupazione siano prive di motivazioni. Al contrario, si tratta di previsioni che in gran parte si collocano nell'ambito della relazione instaurata dall'ordinamento comunitario tra libertà di circolazione e accesso alle prestazioni di sicurezza sociale degli stati membri. Nel solco di questo rapporto l'ordinamento ha inteso gradare la possibilità di accedere ai sistemi di protezione sociale per i disoccupati migranti in virtù della stabilità del legame e del livello di inclusione nella comunità di destinazione²⁴⁷. Se questi sono i presupposti, è allora inevitabile che la condizione di disoccupazione (con differenti gradazioni) non possa consentire un pieno accesso alle prestazioni degli Stati membri ospitanti, poiché il primo indicatore su cui è fondata la condivisione solidaristica delle prestazioni degli Stati ospitanti è lo svolgimento di attività lavorativa.

Quel che è certo è che il riconoscimento della libertà di circolazione dei lavoratori in Europa e le limitate misure di coordinamento tra i sistemi di sicurezza sociale non sono state sinora in grado di dare un significativo impulso al funzionamento del mercato del lavoro a livello europeo. La constatazione di una bassissima mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione²⁴⁸ ha indotto le istituzioni comunitarie a riconsiderare le cause di tale situazione e a prospettare

²⁴⁷ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa, I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, 2012, pag. 141-143.

²⁴⁸ COM (2011) 815 del 23 novembre 2011.

strumenti di correzione, in particolare nel recentissimo documento della Commissione «Verso una ripresa fonte di occupazione».

Quale che sia la strada che intende intraprendere l'Unione per il futuro, l'ordinamento comunitario appare maggiormente propenso rispetto a quello nazionale ad accogliere una concezione meno rigida della involontarietà della disoccupazione, con particolare riguardo alla condizione di chi ha visto cessare un contratto di lavoro a termine.

Certamente anche nell'ordinamento italiano la condizione di disoccupazione successiva alla scadenza di un contratto di lavoro a termine consente l'accesso all'indennità di disoccupazione. L'interpretazione della CGCE, accolta poi dalla Direttiva 38/2004/Ce, ha escluso che la cessazione di un contratto di lavoro a termine comporti automaticamente una condizione di disoccupazione volontaria. Secondo la Corte infatti « non sono rari i casi in cui il lavoratore non esercita alcuna influenza sulla durata e sul tipo di contratto di lavoro che può stipulare con un datore di lavoro»²⁴⁹, per le ragioni più diverse, come il carattere stagionale del lavoro o la congiuntura economica. Mentre secondo l'interpretazione fornita dalla Cassazione i periodi di non lavoro nell'ambito di un contratto a tempo parziale verticale non sono periodi di vera e propria disoccupazione perché determinati dalla volontà contrattuale degli stessi lavoratori²⁵⁰, la CGCE verifica la volontarietà o involontarietà della disoccupazione attribuendo rilievo a circostanze come «gli usi del settore di attività economica considerato, le possibilità di trovare in tale settore un lavoro che non sia a tempo determinato, l'esistenza di un interesse ad impegnarsi soltanto in un rapporto di lavoro a tempo determinato o l'esistenza di possibilità di rinnovo del contratto di lavoro».

²⁴⁹ Sent. CGCE C- 413/01, *Ninni - Orasche*, punto 43.

²⁵⁰ V. cap I, par. 2.1.

CAPITOLO II
TUTELA DELLA DISOCCUPAZIONE E MERCATO DEL LAVORO
INCLUSIVO

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del rapporto tra tutela del reddito e interventi nel mercato del lavoro. – 2. Prospettive e politiche per l'attivazione nel mercato del lavoro europeo. – 3. Servizi, strumenti e vincoli per la ricerca di nuova occupazione. – 4. Tecnica dell'incentivazione e promozione dell'occupazione. – 5. Lavoratore, *jobseeker*, cittadino non attivo nell'ottica della libertà di circolazione.

1. L'evoluzione del rapporto tra tutela del reddito e interventi nel mercato del lavoro.

L'esistenza di un collegamento stabile tra strumenti a protezione del reddito dei lavoratori disoccupati e interventi per facilitare il reperimento di una nuova occupazione si è affermato gradualmente nel nostro ordinamento, sebbene già in relazione all'indennità di disoccupazione fosse previsto un legame con gli uffici per il collocamento²⁵¹ e operassero, almeno sul piano formale, altri meccanismi simili²⁵².

Innanzitutto è stata di ostacolo l'idea in base alla quale «il coordinamento funzionale tra la disciplina dell'avviamento al lavoro e il regime dell'indennizzazione della disoccupazione» non implica una «coincidenza delle rispettive sfere di azione»²⁵³ giacché gli interventi per la ricerca di una nuova occupazione sono destinati non solamente a chi è stato licenziato e perciò accede ai trattamenti di sostegno del reddito, ma a chiunque sia in cerca di un lavoro, in

²⁵¹ E una decadenza dalla prestazione in caso di rifiuto di un 'occupazione adeguata o di una prospettiva formativa, art. 52, R.D.L. n. 2270/1924. Cfr. M. CINELLI, *La tutela del lavoratore* cit., pag. 185.

²⁵² V. ad es. i cantieri-scuola previsti dall'art. 45, l. n. 164/1949.

²⁵³ *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto dei paesi membri della Comunità*, a cura di L. MENGONI, in *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, op. cit., pag. 78 s.

sintonia con l'obiettivo, costituzionalmente qualificato, della massima occupazione²⁵⁴.

In secondo luogo, per lungo tempo si è ritenuto che gli stessi strumenti di tutela per la disoccupazione fossero in grado di regolamentare il mercato del lavoro²⁵⁵ attribuendo preferenza alla stabilità all'interno del rapporto: sia l'intervento della Cassa integrazione guadagni, che i meccanismi di selezione dei beneficiari dell'indennità di disoccupazione, hanno confermato per lungo tempo la resistenza dell'ordinamento alla mobilità interaziendale²⁵⁶. Contemporaneamente, anche il ricorso a politiche di prepensionamento ha inciso sui flussi di offerta di lavoro diminuendo il tempo di permanenza del lavoratore nel mercato²⁵⁷. L'utilizzo di meccanismi di uscita anticipata dal mercato del lavoro ha ridotto l'esigenza di realizzare un coordinamento tra l'erogazione dei trattamenti previdenziali e le misure di attivazione dei disoccupati. Grazie alle misure di facilitazione dell'uscita e all'opposto quelle volte a garantire meccanismi di stabilità all'interno dei rapporti di lavoro, il mercato del lavoro è stato per molto tempo mantenuto "ai minimi termini". Di conseguenza, l'intervento dei soggetti pubblici non ha assunto finalità occupazionali e neppure di regolamentazione del

²⁵⁴ «Se non ci fosse stata questa scoperta su basi appropriatamente scientifiche della politica della piena occupazione (il *full employment*), molto probabilmente il diritto al lavoro sarebbe rimasto una proposizione enunciativa, iscritta dentro costituzioni o testi di legge, priva di qualsiasi rilevanza pratica», così G. GIUGNI, *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello stato sociale*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, 1998, pag. 47 ss., in particolare pag. 52. Sull'art. 4 Cost. v. G.F. MANCINI, *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 199 ss; M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, suppl. al n. 3, 1999, 15 ss.

²⁵⁵ Sembra del tutto declinata la prospettiva sostenuta ad es. da G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro*, *op. cit.*, pag. 7.

²⁵⁶ Almeno fino alla l. n. 675/1977, secondo M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, Napoli, 1978, pag. 454 ss. Con l'introduzione della procedura di mobilità e con l'equiparazione, ai fini delle graduatorie di collocamento, tra godimento dell'indennità e anzianità di iscrizione nelle liste, «l'ammissione all'intervento straordinario dunque non è più fattore di rigidità che disincentiva i soggetti da ogni ricerca di ulteriore collocazione, ma diventa ... una via per la mobilità della manodopera», M. MISCIONE, *op. ult. cit.*

²⁵⁷ Cfr. cap. I, § 6.

mercato del lavoro, bensì è stato volto principalmente a «ripartire un bene, le occasioni di lavoro, ritenuto scarso»²⁵⁸ attraverso il sistema del collocamento. L'insieme dei rigidi vincoli che il datore doveva rispettare per procurarsi nuova forza lavoro era espressione di una funzione pubblica²⁵⁹, caratterizzata dal regime di monopolio e orientata al regolamento della concorrenza tra disoccupati (attraverso, *in primis*, il criterio della richiesta numerica).

Un primo cambio di passo si è verificato con la legge n. 223/1991 che, pur collocandosi all'interno del sistema pubblico di collocamento, ha cercato di realizzare un'interrelazione tra interventi sul lato della tutela del reddito e interventi di ricollocazione nel mercato del lavoro nel medesimo testo legislativo. Il modello è stato proposto nel contesto, limitato ma rilevante, dei processi di riduzione di personale suscettibili di determinare un forte impatto sociale. Poiché non è stato possibile in seguito riproporre in altri ambiti lo stesso schema di intervento, solo con la riforma del collocamento e le norme di completamento che ne sono seguite²⁶⁰ è emerso un nuovo modo di intendere l'intervento pubblico nel mercato del lavoro, non più vincolistico né orientato alla regolazione della concorrenza o alla equa distribuzione del lavoro disponibile, ma finalizzato ad «influire sui raccordi tra domanda e offerta di lavoro, fornendo un'occasione di incontro»²⁶¹ per tutti i soggetti. Nonostante si affaccino sul mercato del lavoro anche coloro che intendono passare da un'occupazione ad un'altra, le norme di regolamentazione si rivolgono essenzialmente a disoccupati e inoccupati. Per questo motivo ogni ragionamento sull'organizzazione e la regolamentazione del mercato del lavoro si articola inevitabilmente attorno alla condizione di disoccupazione e alle caratteristiche che l'ordinamento richiede per selezionare i soggetti beneficiari degli interventi.

²⁵⁸ F. LISO, *I servizi per l'impiego*, in *Percorsi di diritto del lavoro*, a cura di D. GAROFALO - M. RICCI, Cacucci, 2006, pag. 592.

²⁵⁹ V. art. 7, l. n. 264/1949: «Il collocamento è funzione pubblica esercitata secondo le norme del presente titolo».

²⁶⁰ A partire dalla l. delega n. 59/1997 e dal d. lgs. n. 469/1997.

²⁶¹ A. LASSANDARI, *Tecniche di tutela e soggetti deboli nel mercato del lavoro*, in *Riv.giur. lav.*, 1997, I, pag. 342.

Con riferimento precipuo ai disoccupati, infatti, l'intervento del d. lgs. n. 181/2000 (con le modifiche del d. lgs. n. 297/2002) si è posto l'obiettivo di «fornire una base operativa comune per lo svolgimento dell'attività di incontro tra domanda ed offerta di lavoro da parte degli operatori pubblici, e precludere ad una più marcata "funzione di attivazione" dei servizi per l'impiego attraverso l'integrazione con i sussidi alla disoccupazione»²⁶². L'intervento normativo in questione ha creato un nuovo *status* giuridico per chi è in cerca di occupazione caratterizzato dalla collaborazione e partecipazione del singolo individuo, conformemente ai meccanismi di *welfare to work*, a partire proprio dal momento dell'accesso ai servizi dei Centri per l'Impiego. D'altra parte, tali strutture pubbliche, una volta abbandonate le funzioni prevalentemente burocratiche legate al collocamento, hanno assunto responsabilità e compiti specifici con l'obiettivo di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro al fine di prevenire la disoccupazione, in particolar modo quella di lunga durata. Lo *status* di disoccupazione rilevante nel mercato del lavoro, ovvero la condizione di chi, privo di lavoro, sia immediatamente disponibile allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa, come recita l'art. 1, comma 2, lett. d), d. lgs. n. 181/2000, conferisce la possibilità di accedere a «posizioni di vantaggio sul mercato del lavoro, di contenuto variabile a seconda che il soggetto fruisca di un'indennità oppure sia un disoccupato di lunga durata»²⁶³.

In effetti, a partire dalla fine degli anni '90 si è affermata sempre più la convinzione che il sostegno al reddito debba caratterizzarsi in senso proattivo. Con strumenti differenti o con mere dichiarazioni di principio, le leggi intervenute hanno previsto che «gli ammortizzatori (devono) debbano essere utilizzati in forte sinergia con le politiche attive, con la finalità di promuovere il reinserimento nel mondo del lavoro di coloro che ne beneficiano»²⁶⁴. Si fa riferimento, ad esempio, alla legge delega non attuata n. 144/1999 (art. 45), ispirata ai lavori della

²⁶² P. TULLINI, *Il dilemma tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. rel., ind.*, 2008, 2, pag. 313, che dubita della portata rivoluzionaria di queste novità.

²⁶³ Vedi M. NAPOLI - A. OCCHINO - M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, 2010, pag. 179.

²⁶⁴ F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di E. Ghera*, Cacucci, 2008, pag. 606.

Commissione Onofri, ma anche al progetto di riforma degli ammortizzatori sociali tracciato nel disegno di legge – rimasto tale – n. 848 *bis*/2003²⁶⁵ di completamento dell'intervento di regolamentazione del mercato del lavoro della l. n. 30/2003 e del d. lgs. n. 276/2003.

Bisogna a questo punto precisare che la decadenza dalle prestazioni previdenziali collegate alla mancanza di lavoro in caso di rifiuto di un'occupazione adeguata o della partecipazione ad attività formative è spesso stata prevista come conseguenza dell'involontarietà della condizione di disoccupazione. In altri casi, invece, la finalità di limitare i tratti assistenzialistici delle prestazioni previdenziali ha giustificato i meccanismi decadenziali. Si fa riferimento ad esempio all'obbligo di partecipare ad attività formative o a lavori socialmente utili in capo ai beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di indennità di mobilità a pena di decadenza²⁶⁶. Sulla base delle sollecitazioni derivate dalla Strategia Europea per l'Occupazione²⁶⁷ ha in seguito acquistato vigore l'idea di arginare la caratterizzazione protezionistica degli interventi monetari a sostegno della disoccupazione con un sistema orientato alla partecipazione dei soggetti al mercato e all'accentuazione delle responsabilità individuali.

Il tentativo di realizzare un assetto proattivo delle tutele è stato perseguito anche dalla legittimazione della partecipazione dei privati al mercato del lavoro, con il progressivo assestamento della cultura e della pratica di una gestione mista pubblica-privata delle attività finalizzate all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il ruolo dei soggetti privati nel mercato ha assunto e assume tutt'oggi vesti

²⁶⁵ In particolare art. 2, comma 1, lett. b). Il riferimento al legame con le politiche attive è mantenuto anche nell'ultimo "progetto" in ordine di tempo, ovvero l'art. 1, comma 29, l. n. 247/2007 contenente una delega, del pari inattuata, alla riforma degli istituti per il sostegno del reddito.

²⁶⁶ In riferimento ai lavoratori con trattamento di CIG vedi art. 1 *bis*, d.l. n. 244/1981, conv. in l. n. 390/1981 e le leggi che si susseguono per tutti gli anni '80. Per i lavoratori in mobilità lo prevede l'art. 6, comma 4 della l. n. 223/1991

²⁶⁷ In particolare in seguito ai documenti di inizio anni 2000, vedi A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, 2009, pag. 82 ss.

differenti a seconda che si tratti dell'attività di intermediazione²⁶⁸ oppure delle politiche di attivazione e dei servizi rivolti ai soggetti svantaggiati.

Sia gli operatori pubblici, che quelli privati, in seguito a procedura di accreditamento, divengono competenti a erogare tutti i servizi per l'impiego, compresi quelli maggiormente espressivi di funzioni pubbliche in riferimento al mercato del lavoro²⁶⁹. Sono però le normative regionali a determinare concretamente le regole per l'idoneità allo svolgimento di tali servizi²⁷⁰ nonché gli indirizzi operativi e i criteri che i devono essere seguiti nell'erogazione delle misure. La riforma del 2003 ha infatti realizzato «un'applicazione spinta del meccanismo dell'accreditamento per lo svolgimento di tutte le attività di competenza dei servizi pubblici per l'impiego»²⁷¹ che ha pienamente ammesso, attraverso il filtro della regolamentazione regionale, l'ingresso dei privati anche per porre in essere le politiche attive e alcune residue funzioni pubblico-amministrative, come le attività elencate nell'art. 3, d. lgs. n. 181/2000²⁷².

Nell'ambito della realizzazione dei servizi per l'impiego il perseguimento di obiettivi pubblici richiede, però, distinti criteri e strumenti giuridici per

²⁶⁸ Il novero dei soggetti autorizzati a svolgere attività di intermediazione è stato recentemente modificato e ampliato. Si considerino a tal proposito le modifiche apportate all'art. 6, d. lgs. n. 276/2003 ad opera dell'art. 29, comma 1 d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011 che hanno aggiunto ai soggetti autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione gli istituti scolastici di secondo grado e i gestori di siti Internet e l'Ente di previdenza per i lavoratori dello spettacolo in riferimento ai lavoratori del settore.

²⁶⁹ Deve ritenersi che nonostante il riferimento anche ai soggetti autorizzati contenuto nel d. lgs. n. 181/2000, costoro debbano essere esclusi dal novero degli operatori con funzioni pubbliche sulla base della distinzione operata dall'art. 2, lett. f) e g) del d. lgs. n. 276/2003. V. M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, 2011, pag. 135.

²⁷⁰ Cfr. M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego* cit., pag. 131 ss., in particolare pag. 133. L'A. rileva come non siano molte le regioni che hanno provveduto a regolamentare l'accreditamento, dovendo in mancanza farsi riferimento alle regole per accedere al cofinanziamento del FSE cui i servizi per l'impiego hanno diritto.

²⁷¹ P. TULLINI, *Art. 6, Regimi particolari di autorizzazione*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D lgs. n. 276/2003*, 2004, Zanichelli, Bologna, pag. 120.

²⁷² Si registrano differenti opzioni interpretative in relazione alla natura dei principi e criteri che devono ispirare l'azione dei servizi pubblici nel mercato del lavoro nazionale. Vedi M. NAPOLI - A. OCCHINO - M. CORTI, *I servizi per l'impiego, op. cit.*, pag. 163.

realizzare l'interazione pubblico-privato²⁷³. In modo particolare, i meccanismi che condizionano le prestazioni per il sostegno del reddito all'attivazione del disoccupato sono saldamente in mano pubblica²⁷⁴, come espressione di attività di natura per lo più amministrativo-certificatoria. Questo vale per la Dichiarazione di Immediata Disponibilità che dovrebbe essere resa ai soli Centri per l'Impiego e non ad altri soggetti accreditati in considerazione di motivazioni attinenti alla distribuzione delle pubbliche funzioni.

Nella misura in cui è stata perseguita in maniera stabile e strutturale la strada del condizionamento delle prestazioni previdenziali ai comportamenti attivi del disoccupato²⁷⁵, si è verificata una conseguenza anche in relazione alla selezione dei soggetti abilitati a svolgere la funzione di accertamento dello stato di disoccupazione. E' vero che l'art. 7, comma 1, lett. b) del d. lgs. n. 276/2003 ha aperto alla possibilità che i soggetti privati accreditati²⁷⁶ si occupino di accertamento dello *status* di disoccupazione e di monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro, nel rispetto di «standard omogenei a livello nazionale»²⁷⁷. In relazione a questa possibilità è però opportuno considerare che, da una parte, il rilascio dell'accREDITAMENTO come atto di concessione amministrativa non

²⁷³ In particolar modo perché in quel settore «occorre la definizione di una chiara *policy* pubblica» secondo P. TULLINI, *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2011, 3, pag. 580.

²⁷⁴ Come anche il rilascio della scheda anagrafica e di quella professionale, la tenuta dell'elenco anagrafico (art. 5 e 4, d. lgs. n. 442/2000), l'attività di raccolta delle comunicazioni riguardanti le assunzioni (art. 4 *bis*, d.lgs. n. 181/2000).

²⁷⁵ V. Cap. II, par. 3.

²⁷⁶ L'art. 1, comma 2, lett. g) qualifica come “servizi competenti” – ai quali l'art. 3 fornisce l'incarico di realizzare le azioni per favorire incontro domanda-offerta di lavoro – sia i soggetti accreditati che a quelli autorizzati, assieme ai centri per l'impiego. Nonostante ciò, solo il servizio reso in regime di accREDITAMENTO può essere considerato come “servizio pubblico”, ragion per cui solo i soggetti accreditati potranno svolgere le azioni previste dall'art. 3. V. P. TULLINI, *Art. 7 Accredamenti*, in *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, 2004, pag. 123 s. e M. NAPOLI - A. OCCHINO - M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, *op. cit.*, pag. 183.

²⁷⁷ Non ravvisa alcuna incompatibilità in relazione allo svolgimento di tali funzioni da parte di soggetti privati, purché nei meccanismi di gestione indiretta legati all'accREDITAMENTO vengano salvaguardati gli standard indicati dalla legge P. TULLINI, *Art. 7 Accredamenti*, in *Il nuovo mercato* cit., pag. 127 ss.

comporta la traslazione di poteri autoritativi. Dall'altra, molte leggi regionali²⁷⁸ hanno mantenuto l'accertamento dello *status* di disoccupazione (assieme ad altre attività) in mano alle Province, «per le rilevanti conseguenze che tale accertamento può comportare non soltanto sul diritto all'erogazione di servizi per il lavoro ma anche sul diritto a percepire l'indennità di disoccupazione»²⁷⁹. Proprio nel momento in cui si intensifica e si rende stabile il legame tra accertamento della condizione di disoccupazione e accesso/mantenimento del sostegno del reddito emerge l'esigenza di mantenere un'organizzazione pubblicistica dei relativi controlli al fine di garantire la conservazione dell'attività anche a fronte di eventuali fallimenti del mercato²⁸⁰. Ciò che spinge a conservare l'attività di accertamento della disoccupazione in capo a soggetti pubblici non è solamente un'esigenza di monitorare il mercato del lavoro ma è, ancora di più, un diretto controllo sulla spesa pubblica previdenziale tutte le volte in cui dallo *status* dipenda il diritto al godimento di un'indennità di disoccupazione²⁸¹. Se infatti, inizialmente il d. lgs. n. 181/2000 aveva previsto che l'accesso ai servizi erogati al disoccupato fosse condizionato alla sua disponibilità a tenere alcuni comportamenti per l'inserimento in una nuova occupazione, successivi interventi

²⁷⁸ Art. 32, commi 5-7, l. r. Emilia Romagna; art. 30, l. r. Liguria; art. 21, comma 2, l. r. Veneto; art. 25, comma 2, l. r. Friuli.

²⁷⁹ M. NAPOLI - A. OCCHINO - M. CORTI, *I servizi per l'impiego, op. cit.*, pag. 166. Gli autori segnalano anche la situazione anomala della Lombardia, che ha adottato un modello improntato alla competizione tra Centri per l'Impiego e altri soggetti pubblici o privati. In questa regione, però, nonostante l'acquisizione della dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione possa essere svolta da soggetti accreditati, le province mantengono «l'attivazione delle procedure finalizzate all'erogazione dei benefici relativi allo stato di disoccupazione».

²⁸⁰ Lo evidenzia M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, 2011, pag. 140 s.

²⁸¹ Per questo motivo, secondo S. PIRRONE - P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato; Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, 2006, pag., 51, le attività di certificazione dello *status* non dovrebbero essere qualificate come servizio ma come funzione pubblica. Secondo F. LISO, *I servizi all'impiego*, in *Percorsi di diritto del lavoro, op. cit.*, pag. 602 s. in relazione all'accertamento dello *status* di disoccupazione rilevano altre due prospettive che determinano il rischio che prevalgano obiettivi di maturazione di titoli di preferenza nella distribuzione di un bene scarso, piuttosto che autentiche logiche di servizio. Si tratta della possibilità di maturare la condizione di disoccupato di lunga durata e di partecipare all'avviamento numerico nel P.I. secondo l'art. 16, l. n. 56/1987.

di legge hanno prospettato un legame più stabile tra erogazione dei trattamenti di disoccupazione e partecipazione ai programmi occupazionali dei Centri per l'Impiego²⁸².

Nell'ottica di un miglior coordinamento tra le normative, la riforma ha previsto che la dichiarazione di immediata disponibilità necessaria per l'acquisizione dello *status* di disoccupazione e per il godimento dell'indennità ASPI «può essere resa dall'interessato all'INPS» oltre che ai soggetti competenti ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. g) del d. lgs. n. 181/2000²⁸³, con conferma della preferenza per i soggetti pubblici in relazione a questa attività.

A dire il vero, non solamente i Centri per l'impiego sono considerati soggetti deputati a realizzare, monitorare e “sanzionare” un legame di tipo vincolistico tra interventi di sostegno al reddito e partecipazione a misure di attivazione. L'art. 13 del d. lgs. n. 276/2003 ha previsto, infatti, che anche le agenzie di somministrazione possano realizzare iniziative di reinserimento per i lavoratori svantaggiati, introducendo a tal fine appositi incentivi²⁸⁴. Si tratta dell'introduzione di «oneri di accettazione, correttezza e comunicazione di quella parte di lavoratori svantaggiati destinatari dell'attività delle agenzie di somministrazione»²⁸⁵, ovvero coloro i quali usufruiscono di una prestazione di sostegno al reddito. Tale tecnica affida «a soggetti privati la fissazione delle conseguenze giuridiche del comportamento del lavoratore»²⁸⁶, poiché in caso di rifiuto di un progetto individuale di inserimento, di un corso di formazione oppure di un'offerta di lavoro proposti dall'Agenzia di somministrazione, si verifica la decadenza dal trattamento previdenziale.

²⁸² A partire dall'art. 1 *quinquies*, d. l. n. 249/2004, conv. in l. n. 291/2004; cui è seguito l'art. 13 del d.l. n. 35/2005, conv. in l. n. 80/2005, come riprodotta dall'art. 19, d.l.n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009

²⁸³ Art. 4, comma 38, l. n. 92/2012.

²⁸⁴ Cfr. M. GARATTONI, *L'inserimento dei lavoratori svantaggiati nel sistema comunitario degli aiuti di Stato*, in *Riv. giur. lav.*, 2006, 3, pag. 633 ss. in particolare 644 ss. Tra gli incentivi era prevista la possibilità di operare in deroga al principio della parità di trattamento previsto nell'ambito della somministrazione, art. 13, comma 1, lett. a). Tale facoltà è stata espressamente eliminata dall'art. 1, comma 10 della l. n. 92/2012.

²⁸⁵ L. NOGLER, *Art. 13*, in *Il nuovo mercato del lavoro, op. cit.*, pag. 180.

²⁸⁶ Anche se con la possibilità del ricorso alle Direzioni Provinciali del lavoro, v. L. NOGLER, *Art. 13*, in *Il nuovo mercato del lavoro, op. cit.*, pag. 182.

Pur in mancanza di un quadro generale di riferimento, è divenuta sempre più stabile l'adesione dell'ordinamento alla prospettiva dell'attivazione, come è testimoniato dal Protocollo del 23 luglio del 2007 che ha riconosciuto esplicitamente nei servizi per l'impiego «uno snodo fondamentale della riforma degli ammortizzatori sociali in senso proattivo»²⁸⁷. La stessa centralità dell'azione dei Centri per l'Impiego, attraverso la promozione del “patto di servizio”²⁸⁸, è stata condivisa dalla l. n. 247/2007 nonché dalla modifiche operate dalla l. n. 92/2012 ai principi di delega per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego²⁸⁹.

L'art. 19, comma 10, del d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009, secondo l'interpretazione fornita dal D. Interministeriale n. 46441/2009, art. 11, aveva previsto che la Dichiarazione di immediata disponibilità, necessaria per accedere a tutte le prestazioni di sostegno del reddito, venisse resa all'INPS al fine di garantire all'ente l'insieme delle informazioni necessarie per far valere la decadenza dal diritto. Sebbene il livello di coordinamento tra le normative preordinate all'accertamento dei requisiti per l'erogazione dei trattamenti previdenziali e quelle per l'accesso ai servizi per l'impiego sia sempre stato complesso e limitato²⁹⁰, alcune previsioni della l. n. 92/2012 hanno cercato di fornire maggiore ordine al sistema delle comunicazioni di disponibilità al lavoro attraverso un sistema informatico per la circolazione dei dati dall'ente previdenziale ai servizi competenti²⁹¹. È interessante notare che la semplice possibilità, al posto della necessità, di rendere la dichiarazione di immediata

²⁸⁷ Punto 4 del «Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili», 23 luglio 2007. V. anche punto 3 «Per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegni monetari occorre rendere effettiva la perdita della tutela in caso di immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative».

²⁸⁸ Art. 1, comma 30, lett. d), l. n. 247/2007.

²⁸⁹ Art. 4, comma 48, l. n. 92/2012.

²⁹⁰ Per una puntualizzazione sulla vicenda vedi S. RENGA, *Ammortizzatori sociali, crisi, riconciliazione*, in *Persone, lavori, famiglie. Identità e ruoli di fronte alla crisi economica*, a cura di M.V. BALLESTRERO - G. DE SIMONE, Giappichelli, 2009, pag. 163 ss.

²⁹¹ E la contestuale abrogazione dell'art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008.

disponibilità all'INPS potrebbe però realizzare un piccolo passo²⁹² verso la valorizzazione del ruolo e delle funzioni svolte dai CPI.

Ad un livello generale, in ogni caso, è stata attribuita centralità all'INPS anche in relazione alle regole che presidiano il condizionamento del godimento delle prestazioni previdenziali. Non solo l'ente è tenuto a realizzare una banca dati telematica che registri tutte le prestazioni previdenziali erogate e i dati dei beneficiari (nella quale dovrebbero confluire anche i dati concernenti le azioni di politica attiva svolte) ma anche a svolgere compiti di monitoraggio realizzando una banca dati informatizzata anonima²⁹³. È stato dunque previsto un ampio e generale sistema di controllo del collegamento tra prestazioni e strumenti di politica attiva che si incentra sull'INPS, nell'attesa che l'attuazione della delega per la riforma dei servizi rilanci e ridefinisca l'intervento pubblico nel mercato del lavoro²⁹⁴.

Le concrete modalità di raccordo tra prestazioni previdenziali e attivazione nel mercato del lavoro sono state e sono tutt'oggi oggetto di molti dubbi interpretativi e sistematici²⁹⁵. Sin da ora può essere sottolineata la necessità di una «rete di servizi che siano in grado di offrire effettivamente al lavoratore quelle occasioni rifiutando le quali egli decadrebbe dal diritto di ricevere la

²⁹² Art. 4, comma 38, l. n. 92/2012. In realtà la previsione fa riferimento solamente alle richieste di ASPI presentate all'Inps, e non alle richieste relative alle altre prestazioni. Vero è che il legislatore ha preferito non investire i CPI di una funzione forse troppo onerosa rispetto alle capacità organizzative degli stessi, preferendo puntare sull'apparato dell'INPS. Allo stesso tempo, però, questa scelta contrasta con l'obiettivo della legge di valorizzare le politiche di attivazione.

²⁹³ Art.1, commi 4 e 5, l. n. 92/2012.

²⁹⁴ L. ZOPPOLI, *La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno: profili giuridico istituzionali*, in *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, <http://csdle.lex.unict.it>, pag. 9 vede un forte rilancio dell'intervento pubblico sul mercato del lavoro in seguito all'ampliamento dei criteri direttivi per l'esercizio della delega già contenuta nella l. n. 247/2007.

²⁹⁵ Su cui v. Cap. III. Più in generale la critica è stata rivolta al dosaggio tra investimenti finanziari e organizzativi nelle politiche passive e in quelle attive, v. F. CARINCI, "Provaci ancora Sam": ripartendo dall'art. 18 dello Statuto, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, p. 42-43.

prestazione»²⁹⁶. Affinché il giudizio sull'operatività del meccanismo che condiziona i trattamenti alla disponibilità del disoccupato non rimanga confinato sul piano teorico e di definizione dei modelli dovrà attendersi l'attuazione della delega per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego contenuta nella l. n. 247/2007 (art. 1, comma 30, lett. a), la cui scadenza è stata in seguito prorogata dal cd. "Collegato lavoro" e infine dalla legge n. 92/2012 (art. 4, comma 49). Senza l'intervento riformatore, il giudizio relativo ai servizi erogati per la realizzazione di politiche attive e di meccanismi di coinvolgimento del lavoratore disoccupato potrebbe rivelare – almeno – una realtà fortemente differenziata sul piano regionale.

2. Prospettive e politiche per l'attivazione nel mercato del lavoro europeo.

Per comprendere meglio l'evoluzione della condizione del disoccupato nel mercato del lavoro e gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione (o si propone di realizzare), è necessario volgere lo sguardo alle *policy* promosse a livello nazionale ed europeo per migliorare la capacità inclusiva e il funzionamento del mercato e, nel contempo, agevolare un veloce reinserimento dei disoccupati. Le politiche del lavoro sono, infatti, composte da molteplici programmi che intervengono in maniera integrata sia sul lato del sostegno al reddito che sul lato dell'inserimento nel mercato del lavoro.

Nell'ambito di questo più ampio quadro²⁹⁷, la strada prescelta nelle riforme dei mercati del lavoro europei come conseguenza degli alti livelli di disoccupazione strutturale è stata volta alla realizzazione di politiche di "attivazione" per migliorare e velocizzare il passaggio dalla disoccupazione al lavoro di alcune categorie di soggetti, *in primis* i beneficiari di sostegno del

²⁹⁶ F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali, Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, op. cit., pag. 39.

²⁹⁷ Sottolineano le distinzioni e al tempo stesso le relazioni tra politiche per il lavoro (attive e passive) e politiche di attivazione, S. PIRRONE-P. SESTITO, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, 2006, pag. 151 ss.

reddito. Si tratta di interventi, proposti a livello dell'Unione soprattutto negli Orientamenti della Strategia Europea per l'Occupazione²⁹⁸, che non implicano solamente aggiustamenti di natura tecnica ma che, al contrario, deviano dagli schemi di responsabilità collettiva del *welfare state* conosciuto dal dopoguerra ad oggi.

Queste politiche che uniscono gli strumenti di sostegno al reddito a interventi volti a rendere effettiva e attiva la partecipazione del lavoratore consentono, su di un piano generale, la creazione di modelli di regolamentazione alternativi rispetto sia alle politiche di uscita anticipata (realizzate ad esempio con i prepensionamenti), che agli strumenti assistenzialistici tipici del nostro sistema. Se da un lato, tali strade non sono più sostenibili dal punto di vista finanziario, l'obiettivo dell'attivazione comporta notevoli vantaggi anche per i singoli individui. L'uscita dalla disoccupazione migliora, infatti, l'integrazione sociale e in generale il livello di benessere goduto²⁹⁹, incidendo sulle condizioni soggettive e sul rischio povertà³⁰⁰.

In realtà, il concetto stesso di "attivazione" pone alcuni problemi interpretativi. Si tratta di un termine che identifica una *policy* nonché i relativi strumenti attuativi, sprovvista di definizione giuridica sia a livello europeo che a livello nazionale³⁰¹. Nei principi programmatici della riforma del lavoro,

²⁹⁸ Inizialmente l'enfasi sulle politiche attive era presente nelle Linee Guida sull'occupazione approvate dal Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997. Si trattava di linee guida che descrivevano strumenti e tecniche per le politiche concrete. In seguito, però, a partire dal vertice di Lisbona sono state introdotte principalmente indicazioni relative agli obiettivi da raggiungere, nel contesto degli interventi della SEO.

²⁹⁹ M. PEDRAZZOLI, *Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una «formazione sociale»?», in Quad. Cost., 2011, n. 4, pag. 969 ss. ravvede una comune alienazione e disperazione sia nella mancanza di lavoro che nella sovrabbondanza di lavoro. Ogni discorso sulla regolamentazione del mercato e sul diritto al lavoro, perciò, dovrebbe aver consapevolezza della necessità di patrocinare l'esistenza di un lavoro limitato dalla misura stessa «misura umana».*

³⁰⁰ W. EICHHORST - O. KAUFMANN - R. KONLE-SEIDL - H. J. REINHARD, *Bringing the jobless into work? An introduction to activation policies*, in *Bringing the jobless into work. Experiences with activation scheme in Europe and the Us*, a cura di W. EICHHORST - O. KAUFMANN - R. KONLE-SEIDL, Springer, 2008, pag. 3.

³⁰¹ H. J. REINHARD - O. KAUFMANN, *Activation from a legal point of view: concluding remarks* in *Bringing the jobless into work* cit. pag. 459 s. sottolineano

esplicitati all'art. 1, l. n. 92/2012, ad esempio, è presente un richiamo alle politiche attive in connessione con gli ammortizzatori sociali, entrambi accomunati dall'esigenza di maggiore efficienza, coerenza ed equità. Tra i criteri e principi direttivi sulla base dei quali dovrà essere realizzata la riforma dei servizi per l'impiego è inoltre inserito quello della «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»³⁰². Ma in entrambi i casi non è fornita alcuna precisazione relativa al contenuto dei comportamenti attivi che si intendono promuovere.

Nelle politiche di attivazione il centro degli interventi è costituito dall'impegno individuale del disoccupato che viene responsabilizzato e chiamato a collaborare al fine della realizzazione del proprio futuro lavorativo. Allo stesso tempo è necessaria la presenza di un sistema pubblico finalizzato alla realizzazione del diritto al lavoro e alla trasparenza del mercato. L'effettività dell'attivazione e del sistema di *welfare* ad esso collegato dipende in gran parte dal modo in cui sono amministrate e organizzate le reti di soggetti pubblici per il mercato e la protezione sociale³⁰³.

Allo stesso tempo, però, le misure di attivazione e i relativi risultati non sono solamente conseguenza dell'adeguatezza degli strumenti e delle risorse destinate ad esse. Negli interventi di riforma del mercato del lavoro e del sistema sociale realizzati nei paesi europei negli ultimi anni è stato generalmente perseguito l'obiettivo della riduzione del tasso di disoccupazione attraverso il reinserimento dei disoccupati. La finalità delle azioni richieste a tutti gli attori coinvolti «*concides with getting people back to work as quickly as possible*»³⁰⁴. In

l'esigenza che il diritto si appropri di questo concetto al fine di rendere l'attivazione dei lavoratori uno strumento funzionale al raggiungimento di una maggiore giustizia sociale.

³⁰² Art.4, comma 48, l. n. 92/2012 che inserisce la lett. e bis) nell'art. 1, comma 31, l. n. 247/2007.

³⁰³ Secondo W. EICHHORST - O. KAUFMANN - R- KONLE-SEIDL - H.J. REINHARD, *Bringing the jobless into work? An introduction to activation policies*, in *Bringing the jobless into work* cit., pag. 13 «specific forms of “New Governance” are expected to contribute to the realization of activation objectives».

³⁰⁴ J.M. BONVIN, *Reframing the issue of responsibility in labour market activation policies*, in *Transforming European employment policy. Labour market transitions and*

questo senso anche l'esperienza italiana è emblematica dell'impegno profuso verso l'obiettivo di un veloce reinserimento, senza un corrispondente investimento sulla qualità dell'occupazione³⁰⁵.

Le modifiche apportate dalla l. n. 92/2012 intendono accogliere la prospettiva dell'*employability*, o occupabilità, non a caso enunciata nella norma programmatica delle riforme³⁰⁶, che svolge un ruolo importante nelle politiche di attivazione³⁰⁷. Il concetto di occupabilità, con le relative connessioni alle politiche di *flexicurity*, si ricollega, infatti, alla necessità che ciascun lavoratore si impegni per coltivare e rinnovare conoscenze e professionalità attraverso pratiche di formazione che accompagnino tutto l'arco della propria vita lavorativa.

Infatti, per quanto sia complessa la creazione di meccanismi di attivazione, sicuramente ne sono elementi costitutivi l'obbligatorietà della partecipazione del disoccupato agli schemi di intervento e la corrispondente assunzione di responsabilità dei soggetti pubblici nel guidare i lavoratori a rientrare nel mercato

the promotion of Capability, a cura di R. ROGOWSKI - R. SALAIS - N. WHITESIDE, Edward Elgar publishing, 2011 pag. 138 s. L'autore offre una rilettura delle politiche di attivazione nel mercato del lavoro alla luce del *capability approach* elaborato da A. Sen.

³⁰⁵ Nell'ambito del discorso relativo alla qualità dell'occupazione rientra anche quello relativo alla non corrispondenza tra l'occupazione desiderata e l'occupazione ottenuta. Recentemente l'IRES (IRES, *Il lavoro in crisi: diminuisce la quantità, peggiorano le condizioni, cresce il lavoro involontario*), a cura di G. FERRUCCI, www.ires.it/files/upload/LavoroDisagio_23-11-2012.pdf) ha elaborato i dati Istat individuando un aumento crescente dal 2004 ad oggi dei lavoratori che hanno accettato un lavoro a termine perché non hanno trovato un lavoro a tempo indeterminato e quelli che lavorano a tempo parziale pur desiderando un lavoro a tempo pieno (anche se la composizione interna di questo gruppo folto si è modificata e la crescita non è stata omogenea). In particolare tra il 2008, inizio della crisi, e il primo semestre del 2012 l'aumento è stato del 21,4%.

³⁰⁶ V. il riferimento all'occupabilità nell'art.1, comma 1, lett. d), richiamato anche all'art. 2, l. n. 92/2012 che istituisce un sistema di monitoraggio e valutazione per verificare gli effetti della legge (sul mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e uscita dall'impiego).

³⁰⁷ Illustra di recente la contrapposizione tra la teoria dell'*employability* e quella delle *capabilities* il volume *Transforming European Employment Policy*. cit. Non ravvede necessaria alternatività tra *employability* e *capability approach*, sul piano teorico, invece B. CARUSO, *Occupabilità formazione e "capability" nei modelli di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Dir. lav. rel ind.*, 1, pag. 21 ss.

del lavoro³⁰⁸ e nel sanzionare eventuali deviazioni dalle condotte doverose. Eppure, non è questa l'unica strada percorribile, anche con riguardo alle indicazioni che provengono dall'Unione Europea.

Nei documenti comunitari più recenti e nel dibattito conseguente, l'attenzione verso le *Active Labour Market policies* (ALMPs) è divenuta man mano crescente, a partire dall'elaborazione dei principi comuni in tema di flessicurezza da parte della Commissione (documento COM (2007) 359). Nella prospettiva ivi indicata, la flessicurezza è costituita da quattro macro-elementi che interagiscono reciprocamente. Oltre a contratti di lavoro flessibili e affidabili, strategie di apprendimento per tutta la durata della vita, e sistemi di sicurezza sociale moderni, sono necessarie politiche attive che aiutino i disoccupati a ritornare al lavoro. Ancora oggi, secondo l'Unione i principi di flessicurezza restano «un'importante pietra miliare strategica per la creazione di mercati del lavoro dinamici» anche se il periodo di crisi ha rallentato e reso diseguale la progressione verso una maggiore sicurezza e flessibilità dei mercati. Ciononostante tra i correttivi e le revisioni dell'interpretazione della flessicurezza proposte nel 2012 dalla Commissione acquista ancora un ruolo centrale l'attivazione dei lavoratori.

Da una parte infatti l'Unione propone di «favorire le transizioni dalla disoccupazione al lavoro grazie alla condivisione delle responsabilità»³⁰⁹, poiché, al contrario, in un periodo di scarsa domanda, la riduzione delle prestazioni di disoccupazione potrebbe avere effetti negativi perché non aumenterebbe contestualmente il numero delle persone che riescono ad accedere ad un posto di lavoro. Piuttosto i requisiti di attivazione dovrebbero essere fondati su «responsabilità condivise» e allo stesso tempo fornire «assistenza personalizzata per la ricerca di un lavoro e protegge(a)re dal rischio di povertà».

³⁰⁸ W. EICHHORST - O. KAUFMANN - R. KONLE-SEIDL - H.J. REINHARD, *Bringing the jobless into work? An introduction to activation policies*, op. cit., pag. 6 s. Secondo A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro* cit., pag. 95, sono prevalse «politiche attive del lavoro di tipo punitivo».

³⁰⁹ COM (2012)173, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, pag. 11.

Per realizzare questi obiettivi è accentuata l'importanza di «ridefinire i servizi primari ed essenziali dei servizi pubblici per l'impiego (SPI)»³¹⁰, trasformandoli in "agenzie per la gestione delle transizioni" in grado di svolgere una combinazione di funzioni "attive" e "passive" a sostegno di tutta la vita lavorativa degli utenti. In questa ottica, i principi ispiratori dell'azione dei servizi dovrebbero prevedere: «servizi moderni di informazioni sul mercato del lavoro, provvedimenti attivi e preventivi riguardanti il mercato del lavoro, sostegno tempestivo all'occupabilità, prestazione di servizi personalizzati, miglioramento del ricorso ai servizi elettronici e sviluppo di solidi partenariati, in particolare con altri servizi per l'impiego, anche in altri Stati membri».

In considerazione del fatto che le politiche di attivazione hanno a che fare con la giustizia sociale e la sostenibilità degli strumenti di sicurezza sociale e previdenziali, non può essere acriticamente recepita la politica dell'attivazione senza che sia accompagnata da una adeguata riflessione e definizione del relativo contenuto giuridico³¹¹. L'Unione, infatti, punta ancora sulla trasparenza ed efficienza del mercato del lavoro grazie a moderni e funzionanti Servizi per l'Impiego, ma allo stesso tempo fatica ad emergere un modello di riferimento forte³¹², sia dal punto di vista delle politiche che dal punto di vista degli strumenti giuridici.

La strada delle "responsabilità condivise" proposta nei documenti comunitari è di difficile percorribilità, non solo per ragioni di natura organizzativa concernenti le differenze nell'efficienza e nella qualità dei servizi per l'impiego. Le politiche attive hanno anche margini di ambiguità legati soprattutto alle differenze tra i singoli partecipanti e alla necessaria differenziazione degli interventi in relazione alle situazioni individuali. Su un piano più generale, infine,

³¹⁰ COM (2012)173, *cit.*, pag. 14.

³¹¹ Lo studio comparato *Bringing the jobless into work? Experiences with activation scheme in Europe and the Us* a cura di W. EICHHORST - O. KAUFMANN - R. KONLESEIDL, Springer, 2008, denuncia un certo squilibrio nelle politiche di attivazione analizzate, per cui «*it should be the concern of legal practitioners and researchers to readjust the legal instruments and norms in order to further develop activation as a feasible means to achieve more social justice*».

³¹² V. le osservazioni sulla flessicurezza di M. V. BALLESTRERO, *Declinazioni di flexicurity. La riforma italiana e la deriva spagnola*, in *Lav. dir.*, 2012, 3-4, pag. 444 ss.

le politiche di attivazione evocano emancipazione e dinamismo con l'ambizione di intervenire nel mercato del lavoro alterando l'attitudine, le motivazioni e le condotte psicologiche dei disoccupati. Così, però, l'istanza di autosufficienza e autonomia contrasta con la necessità di adattarsi e di accettare passivamente alcune condizioni³¹³.

Per sfuggire al rischio di orientare l'attivazione a logiche punitive, e per superare la contraddizione interna al modello dell'attivazione, i comportamenti richiesti al lavoratore dovrebbero essere inseriti in un quadro composto da opzioni individuali multiple³¹⁴, meccanismi collaborativi con i Centri per l'Impiego, valorizzazione delle attività non lavorative svolte dal soggetto³¹⁵. In questa maniera si seguirebbe una linea evolutiva che, pur rinunciando ad un diritto del lavoro – sul piano nazionale come su quello europeo – basato sull'occupazione

³¹³ Sottolinea la presenza di *passive adaptation* e di comportamenti *motivated by external factors* all'interno delle politiche di attivazione. Si crea così, se non una contraddizione, una condizione di paradosso rispetto al contenuto di responsabilizzazione individuale che dovrebbe caratterizzare le strategie di attivazione, v. A. SERRANO PASCUAL, *The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name*, in *Transfer*, 2009, 1, pag. 53 ss., in particolare 65-66.

³¹⁴ «Unless a persona has a range of choice that includes at least two possible options, he or she cannot be said to exercise responsibility», B. ZIMMERMANN, *Making employees pathways more secure: a critical examination of the company's responsibility*, in *Transforming European Employment Policy. cit.*, pag. 117 ss., in part. 119. Secondo l'A. nelle politiche di flessicurezza mancano stimoli affinché le imprese si impegnino per la crescita professionale dei propri lavoratori in modo da collocare costoro in una reale condizione di libertà di scelta in relazione al lavoro ad svolgere e ad altri aspetti della vita.

³¹⁵ Con «recupero di valori relazionali umanamente più validi e persino economicamente più convenienti per la spesa sociale» (come il lavoro di cura), V. U. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in *Tutela del lavoro e riforma cit.*, pag. 52. Cfr. a tal proposito l'interessante puntualizzazione della differenza tra "lavoro" e "attività" elaborata dalla Commissione Supiot. Per «inglobare nella condizione lavorativa delle persone anche i periodi situati al di fuori di tutti gli scambi contrattuali sul mercato del lavoro» deve farsi riferimento alla nozione di "lavoro" che si distingue da quella di "attività" poiché il primo risponde ad un'obbligazione «di natura contrattuale..., o statutaria...: può essere sottoscritta a titolo oneroso... o a titolo gratuito; ma il lavoro si inserisce sempre in un legame di diritto», *Il futuro del lavoro* a cura di A. SUPIOT, ed. it. a cura di P. BARBIERI - E. MINGIONE, Carocci, 2003, pag. 65

stabile e di lunga durata, possa allo stesso tempo dirsi ispirato ad essere garanzia costituzionale della «persona sociale»³¹⁶.

3. Servizi, strumenti e vincoli per la ricerca di nuova occupazione.

Anche se il sistema di organizzazione del mercato del lavoro italiano si pone a mezza via tra il settore pubblico e quello privato, per quanto riguarda l'accertamento della disoccupazione si riscontra una preferenza per la conservazione di tale funzione in mano pubblica. Infatti l'incarico di intervenire sulla tutela delle fasce deboli del mercato è stato sottratto alla competizione tra operatori privati autorizzati e accreditati, in funzione strumentale a un miglior coordinamento con l'erogazione degli strumenti di tutela del reddito³¹⁷.

La legge n. 92/2012 ha integrato le norme di specificazione delle misure e delle attività per l'inserimento lavorativo che devono essere offerte, seguendo le *best practices* realizzate nelle varie regioni nel tentativo di migliorare la rete di servizi offerta dai Centri per l'impiego. A tal fine è stato inserito il comma 1bis all'art. 3, d. lgs. n. 181/2000³¹⁸ in riferimento ai «beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito». La formulazione della norma non dovrebbe lasciare adito a dubbi in relazione all'individuazione dei soggetti cui si riferisce, ovvero i beneficiari del sostegno al reddito per i quali la condizione di disoccupazione costituisca requisito per l'acquisizione e la conservazione della prestazione. Sono peraltro individuate azioni differenziate a seconda che si tratti di beneficiari di prestazioni di disoccupazione o di trattamenti di integrazione del reddito.

Le attività nei confronti dei percettori di trattamenti di integrazione del reddito devono, secondo l'art. 3, comma 1 *ter*, d. lgs. n. 181/2000, infatti, comprendere «almeno l'offerta di formazione professionale della durata

³¹⁶ M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, pag. 22 ss.

³¹⁷ V. P. TULLINI, *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro* in *Riv. giur. lav.*, 2003, I, pag. 425.

³¹⁸ Art. 4, comma 33, l. n. 92/2012.

complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del disoccupato», ma non è escluso che possano essere offerte ai lavoratori in cassa integrazione altre attività, come proposte di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo. Nei confronti dei percettori di indennità di disoccupazione, invece, oltre al colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio della disoccupazione, ad azioni di orientamento collettive e ad attività di formazione, deve essere formulata una proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di integrazione.

In relazione all'art. 3 del d. lgs. n. 181/2000, la l. n. 92/2012 tenta inoltre di individuare una cornice dei "livelli essenziali delle prestazioni" all'interno della quale le norme regionali dovrebbero definire nel dettaglio le coordinate per i servizi per l'impiego. L'intervento del legislatore in tema di livelli essenziali delle prestazioni per i servizi per l'impiego ha sostituito la rubrica dell'art. 3, «Indirizzi generali ai servizi competenti ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata» con «Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego»³¹⁹. A dire il vero, si tratta di una modifica di carattere minimale, poiché, nonostante la diversa definizione legislativa, non vi erano dubbi che le attività indicate nell'art. 3 costituissero livelli essenziali delle prestazioni. Altri profili avrebbero necessitato di un chiarimento in merito alla natura di "livello essenziale delle prestazioni", come ad esempio, le modalità per la ricerca di lavoro definite dai servizi competenti che costituiscono il presupposto per l'acquisto dello *status* di disoccupazione (art. 1, comma 2, lett. c), d. lgs. n. 181/2000)³²⁰.

³¹⁹ Critico, A. LASSANDARI, *Forme di sussidiarietà e ordinamento del lavoro*, op. cit., pag. 487.

³²⁰ Secondo G. CANAVESI, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, 2, pag. 333 ss. in part. pag. 344, il contenuto giuridico della dichiarazione di immediata disponibilità - quanto alla individuazione del livello essenziale delle prestazioni - può essere ricavato nelle previsioni di cui all'art. 3. In seguito alle precisazioni apportate dalla l. n. 92/2012 con l'introduzione dell'art. 1 *bis* e 1 *ter* si è raggiunto un maggior grado di precisazione delle prestazioni (minime) che devono essere garantite in maniera omogenea a livello nazionale.

Nonostante ciò, numerose incertezze caratterizzano la natura e l'articolazione del rapporto tra disoccupato-utente e Centro per l'Impiego.

Le Regioni hanno scelto di ricorrere al Patto di Servizio³²¹ come strumento per gestire in maniera individualizzata l'intervento nei confronti dei disoccupati che accedono ai servizi. Con il patto vengono esplicitati i comportamenti cui entrambe le parti sono obbligate, ovvero le condotte che il disoccupato si impegna a tenere per rendere possibile il proprio reinserimento e le attività e misure che i servizi devono offrire. Sebbene non sia esplicitamente denominato dal d. lgs. n. 181/2000, lo strumento del patto è funzionale alla determinazione delle «modalità definite dai servizi competenti» (art. 1, comma 2, lett. c) per la realizzazione delle attività per la ricollocazione del disoccupato.

Il ruolo centrale ai fini della fissazione degli impegni delle parti del Patto di servizio ha fatto sorgere il dubbio che esso rivesta il ruolo di vero e proprio elemento costitutivo per l'acquisizione (e la perdita) dello *status* di disoccupazione³²². A tal proposito si può condividere la posizione di chi, invece, nel d. lgs. n. 181/2000 legge un obbligo di rendere una dichiarazione unilaterale ai fini dell'acquisizione dello *status*³²³.

Bisogna considerare che in ogni caso il ricorso a schemi contrattuali non implica cambiamenti significativi nella disciplina legale dei rapporti tra chi è in cerca di lavoro e chi è deputato ad erogare i servizi, ancora generalmente incardinato nell'ambito dei rapporti pubblico - amministrativi³²⁴. Nel settore dei

³²¹ Su cui vedi A. VISCOMI, *I patti di servizio* in *Dir. lav. merc.*, 2007, 63 ss.

³²² Secondo D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, II, pag. 644 sulla base della regolamentazione regionale «sembra che sottoscrivere quest'ultimo sia una delle condizioni per l'acquisizione dello *status*»

³²³ A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro* cit, pag. pag. 109-111.

³²⁴ M. FREEDLAND - P. CRAIG - C. JACQUESON - N. KOUNTOURIS, *The relationship between Public Employment Services and the Unemployed*, in *Public Employment Services and European law*, Oxford University Press, pag. 351 ss. Nella dottrina italiana vedi le opinioni a favore di un inquadramento pubblicistico del rapporto di D. GAROFALO, *Mercato del lavoro e regionalismo*, in *Diritto del lavoro e federalismo*, a cura di A. DI STASI, Giuffrè, 2004, pag. 229 ss. e di un inquadramento privatistico di C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, 2000.

servizi per l'occupazione l'innesto di tecniche negoziali³²⁵ sembra essere piuttosto strumentale all'individualizzazione del servizio per facilitare un veloce ritorno al lavoro del disoccupato. Tali tecniche, infatti, si incardinano su di un «rapporto giuridico (rapporto di servizio pubblico) che sorge a prescindere dalla (sua) stipulazione *del patto* e rimane profondamente conformato dalla legge»³²⁶, anche in considerazione del fatto che le misure proposte dal Centro per l'Impiego sono istruzioni obbligatorie per il disoccupato che non voglia perdere l'accesso alle misure di politica attiva (nonché le prestazioni previdenziali). Accanto al rapporto tra utente e Centro per l'impiego per l'accesso ai servizi, deve considerarsi, infatti, quello per l'accesso alle prestazioni di sostegno al reddito che necessariamente invoca soggettività e criteri di regolazione pubblici.

Se è vero che esistono comportamenti dovuti in capo ad entrambe le parti, che siano ricondotti o meno all'interno di un patto di servizio, non è facile determinare le modalità attraverso cui l'ordinamento possa reagire ad eventuali inadempimenti da parte di una delle due parti. A seconda dell'inquadramento del rapporto tra utente e servizio discendono infatti differenti conseguenze per quanto riguarda l'esistenza e la qualificazione dei reciproci obblighi e le conseguenze sanzionatorie³²⁷. Certamente l'intervento legislativo volto a precisare e enfatizzare il ruolo e le azioni cui sono tenuti i servizi per l'impiego, accanto all'accento posto sul sistema di condizionalità, rinnova i problemi interpretativi sulla definizione delle conseguenze in caso di inadempimento da parte dei soggetti pubblici.

³²⁵ V. M. FREEDLAND - P. CRAIG - C. JACQUESON - N. KOUNTOURIS, *The relationship between Public Employment Services and the Unemployed*, op. cit., pag. 311 ss., in particolare 341 e ss. Questo studio comparato sottolinea la contrapposizione tra il miglioramento del livello di personalizzazione e di effettività che hanno le tecniche contrattuali nell'ambito dei servizi per l'occupazione e gli aspetti coercitivi e obbligatori del "contrattualismo sociale".

³²⁶ M. NAPOLI - A. OCCHINO - M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, op. cit., pag. 191, nota 51.

³²⁷ Un quadro delle differenti prospettazioni è offerto da A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, 2009, pag. 120 e ss. Cfr. anche D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004; C. LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, Torino, 2000.

Per quanto riguarda, infatti, il meccanismo che vincola il godimento delle indennità alla condizione di disoccupazione, può dirsi che abbia conosciuto un processo di stabilizzazione e di crescente affermazione, sotto la spinta della politiche di *workfare* e dell'obiettivo dell'attivazione del lavoratore disoccupato. Tanto che non sembra possa essere revocata in dubbio l'esistenza di obblighi cui deve sottostare il beneficiario di trattamenti previdenziali per la mancanza di lavoro. A partire dall'inizio degli anni 2000 si sono succedute alcune norme che hanno previsto, con valenza pressoché generale, il principio di cd. "condizionalità", per il quale il godimento della provvidenza economica è subordinato alla disponibilità al lavoro e viene meno quando i comportamenti del disoccupato o del lavoratore in sospensione si pongano in contrasto con essa. Si tratta di norme che individuano in maniera differente l'ambito di applicazione e gli obblighi cui i destinatari sono tenuti e così facendo, testimoniano sperimentazioni diverse dei vincoli cui sottoporre il disoccupato³²⁸.

Queste previsioni, in parte sovrapposte, in parte in successione temporale, costituiscono l'antecedente che ha ispirato la strada seguita dal legislatore del 2012. La tecnica normativa seguita dalla legge n. 92/2012 vincola il godimento di tutte le indennità collegate alla condizione di disoccupazione, inoccupazione e sospensione (art. 4, commi 40 e 41) a determinati comportamenti. È però mancato il passaggio definitivo a un chiaro collegamento tra previsioni sull'acquisizione dello *status* di disoccupazione e previsioni relative al godimento di trattamenti

³²⁸ La prima norma è l'art. 3, l. n. 350/2003, con riferimento a mobilità, disoccupazione ordinaria o speciale, cassa integrazione guadagni straordinaria e qualsiasi altra indennità collegata allo *status* di disoccupazione o inoccupazione. Poi interviene l'art. 1 *quinquies* della l. n. 291/2004 in relazione agli stessi soggetti (ma per la CIGS è fatto riferimento solo al caso della crisi). In seguito l'art. 13, comma 2, lett. a) del d. l. n. 80/2005 ha introdotto lo stesso meccanismo per i percettori di indennità di disoccupazione proponendo un collegamento esplicito con il concetto di disponibilità al lavoro finalizzato alle politiche attive del lavoro. Infine l'art. 19, comma 10 del d. l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009 ha tentato l'estensione più generalizzata e completa del vincolo, individuando come vincolo per tutti i percettori di interventi di sostegno al reddito la dichiarazione di immediata disponibilità e dunque il collegamento con lo *status* di disoccupato.

previdenziali³²⁹. Al contrario, non c'è corrispondenza tra i termini di questo vincolo e quelli previsti per il mantenimento della condizione necessaria ai fini dell'accesso ai Servizi per l'Impiego. La differenza sta nella definizione dell'offerta di lavoro che può essere rifiutata dal disoccupato senza perdere i diritti ai quali essa è preordinata.

Per quanto riguarda la possibilità di accedere ai servizi per l'impiego³³⁰, lo *status* di disoccupazione viene meno nel caso in cui – senza giustificato motivo – il disoccupato non si presenti alla convocazione presso il servizio competente, oppure nel caso in cui non accetti una congrua offerta di lavoro a tempo pieno ed indeterminato o a tempo determinato (anche in somministrazione e a prescindere dalla durata) nell'ambito di parametri spazio-temporali stabiliti dalle Regioni. Dopo le modifiche operate dalla l. n. 92/2012 lo svolgimento di attività lavorativa comporta la sospensione dello *status* in caso di lavoro subordinato di durata inferiore ai 6 mesi, mentre in caso di svolgimento di lavoro autonomo, di qualsiasi durata, anche breve o brevissima, viene definitivamente meno la condizione di disoccupazione. E' stato infatti abrogato l'art. 4, comma 1, lett. a) che permetteva la conservazione dello *status* nell'ipotesi di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito non superiore al minimo escluso da imposizione. È chiaro che, però, una norma come questa, ispirata dalla finalità di non cumulare la prestazione con altre fonti di reddito, rischia di costituire un incentivo allo svolgimento di attività lavorativa con modalità non regolari. Sorge inoltre un problema per quanto riguarda l'immediata operatività delle nuove regole per la perdita dello *status* di disoccupazione, in mancanza degli interventi legislativi regionali di specificazione richiesti dall'art. 4, d. lgs. n. 181/2000 che individua solamente i principi generali per l'accertamento.

³²⁹ Lo evidenzia S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. Dir.* 2012, 3-4, pag. 626.

³³⁰ "Condizionalità dei servizi" secondo A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transizionali"*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 3, pag. 563.

Per quanto riguarda la decadenza dal trattamento previdenziale³³¹, l'art. 4, comma 41 della l. n. 92/2012 fa invece riferimento a due situazioni: la mancata partecipazione a servizi o attività offerte dai CPI, specificate con maggiore precisione rispetto al dettato del d. lgs. n. 181/2000, e il rifiuto di un'offerta di lavoro.

Si pone in relazione ad entrambe le normative il problema della *congruità* dell'offerta di lavoro che non può essere rifiutata dal lavoratore, pena la perdita dei servizi per la ricollocazione e/o della prestazione previdenziale.

Dopo le abrogazioni operate dalle l. n. 92/2012, in relazione al godimento dei servizi per l'impiego, non ha più rilevanza la durata del contratto di lavoro offerto³³² ma rimane il riferimento ai limiti territoriali, concretizzati in distanze chilometriche o tempi di percorrenza massimi dalle legislazioni regionali. Per quanto riguarda la precisazione delle caratteristiche che rendono un'offerta di lavoro «congrua» ai sensi del d. lgs. n. 181/2000 è, infatti, necessario fare riferimento alle norme regionali, tra di loro molto simili. Queste ultime individuano innanzitutto, la corrispondenza, solitamente esplicitata e dettagliata nel patto di servizio, tra l'offerta e il profilo professionale del disoccupato oppure la formazione scolastica (nel caso di inoccupati), nel tentativo di seguire il percorso di crescita dell'utente del servizio. L'offerta di lavoro deve prevedere inoltre una retribuzione non inferiore a più del 10 o 20 % rispetto a quella goduta nelle precedenti esperienze lavorative. Talvolta sono individuati dalla Regioni altri criteri per adattare meglio l'offerta di lavoro alle condizioni del mercato del lavoro locale o anche alle condizioni personali del beneficiario dei servizi³³³.

La norma che prevede la decadenza dai trattamenti previdenziali adotta un approccio decisamente più restrittivo. Da un parte, non è più fatto riferimento alla congruità, concetto che aveva permesso di veicolare il valore della professionalità

³³¹ «Condizionalità dei sussidi» secondo A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego* cit., pag. 563.

³³² La formulazione originaria dell'art. 4, comma 1, lett. c), d. lgs. n. 181/2000 faceva riferimento a offerte di durata almeno di 8 mesi o di 4 in caso di giovani.

³³³ V. in particolare, le analisi svolte da A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, 2009, pag. 105 ss. e D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale* cit., pag. 646 s.

del disoccupato. Dall'altra, è ridotto il livello della retribuzione offerta che non può essere rifiutata. Il parametro previsto dalla legge, infatti, non è il compenso per le attività svolte in precedenza, ma il trattamento previdenziale goduto e inoltre il livello al di sotto del quale si realizza la decadenza è costituito da una retribuzione di importo non superiore del 20%³³⁴ rispetto al trattamento previdenziale³³⁵.

La differenziazione tra i due parametri pone le Regioni nella posizione di dover scegliere se applicare due criteri differenti, e realizzare uno "sdoppiamento" tra la decadenza dal trattamento previdenziale e il mantenimento dell'accesso ai Servizi per l'impiego, oppure conservare come unico criterio quello più restrittivo³³⁶, posto che in ogni caso, la perdita dello *status* di disoccupazione comporta la decadenza da tutte le ipotesi di sostegno del reddito. Quest'ultima scelta determinerebbe un'esclusione dal circuito dei servizi nel momento stesso della decadenza dal trattamento di sostegno al reddito, sancendo l'espulsione definitiva dai tentativi di ricollocazione nel mercato.

È necessario però considerare che questo sdoppiamento delle scadenze si verifica in relazione a «indennità di mobilità, o indennità o sussidi la cui

³³⁴ Nella prima versione del progetto di legge (S3249) era indicata una retribuzione «non inferiore del 20%» rispetto all'importo della prestazione. Segnala il problema del *vulnus* alla professionalità (e dunque anche alla qualità del lavoro) S. RENGÀ, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. Dir.*, 2012, 3-4, pag. 638. Critico anche L. ZOPPOLI, *La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno: profili giuridico istituzionali*, *op. cit.*, pag. 8.

³³⁵ Il comma 42 inoltre fissa i parametri spazio-temporali per la distanza del luogo dell'offerta di lavoro: 50 chilometri dalla residenza o 80 minuti di tragitto con i mezzi pubblici.

³³⁶ Rispetto ai criteri per la conservazione dei trattamenti previdenziali bisogna ricordare la sentenza della Corte Cost. 268/2007 (su cui vedi F. LISO, *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 2, pag. 330 ss.) che ha dichiarato incostituzionale la l.r. Puglia 4/2006 che aveva fissato una regolamentazione dello *status* di disoccupazione più favorevole rispetto a quella nazionale prevista dal d. lgs n. 181/2000, per violazione dei principi fondamentali statali per l'esercizio della competenza concorrente della Regione in materia di tutela e sicurezza del lavoro. In quella sentenza la Corte ha espresso la necessità di avere una nozione unitaria a livello nazionale dello *status* di disoccupazione giusta causa il carattere polivalente della definizione per un numero indefinito di «ipotesi e modalità di regolamentazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro».

corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o di inoccupazione», ovvero alla quasi totalità delle provvidenze per mancanza di lavoro. Sono però mantenute alcune previsioni dedicate a specifiche ipotesi. Si tratta delle modalità di cancellazione della lista di mobilità previste dall'art. 9, l. n. 223/1991 che è mantenuto in vita fino al 31 dicembre 2016 (dall'art. 2, comma 71, lett. b, l. n. 92/2012), e della decadenza dal trattamento di mobilità previsto dall'art. 13, comma 2, d. lgs. n. 276/2003 per chi gode delle misure di cui all'art. 13, comma 1. Inoltre per chi percepisce l'indennità Aspi è espressamente prevista la decadenza in conseguenza della perdita dello *status* di disoccupazione come individuato dal d.lgs. n. 181/2000. Per il nuovo ammortizzatore, l'Aspi, la previsione chiara di un legame con l'accertamento dello *status* e dunque con le regole previste dall'art. 4, lett. b) e c) del d. lgs. n. 181/2000, potrebbe corrispondere all'intenzione del legislatore di farne (in futuro e previa abrogazione dell'art. 4, comma 41) uno strumento unico e centrale della protezione del reddito, conformemente agli obiettivi di razionalizzazione ed efficienza della legge³³⁷.

La recente intesa Stato Regioni 2013 sugli ammortizzatori sociali fornisce alcune indicazioni in relazione all'interpretazione dei parametri per le politiche attive a favore dei disoccupati. Nonostante l'intesa si riferisca agli ammortizzatori in deroga, allo stesso modo traccia alcuni principi in materia di reinserimento nel mercato del lavoro che possono fungere da riferimento per tutto l'ambito degli interventi a favore del disoccupato. D'altra parte, è vero che l'art. 2, comma 64, l. n. 92/2012 ha ammesso la prosecuzione dell'esperienza degli ammortizzatori in deroga per un ulteriore triennio, ma la norma che regola il meccanismo della condizionalità è l'art. 4, commi 40 e 41 per tutte le forme di sostegno al reddito. Dunque risulta difficile immaginare che i meccanismi che vincolano il godimento dei trattamenti previdenziali alla partecipazione a misure di politica

³³⁷ A tal proposito P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92/2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 3, pag. 491 ss. fornisce una lettura volta a ricondurre a unità il regime decadenziale dei trattamenti previdenziali.

attive utilizzino come parametro criteri differenti nell'ambito degli ammortizzatori tradizionali rispetto a quelli in deroga.

Al punto 8 è sancito l'impegno a attuare politiche attive che siano «nel metodo, nel merito e nelle finalità adeguate alle competenze professionali del lavoratore e alla domanda di lavoro nelle aree territoriali di domicilio», considerando anche altri fattori come le peculiarità territoriali, il periodo temporale, la competenza professionale del lavoratore e la ripetizione dell'utilizzo degli ammortizzatori sociali. Sembra dunque che le Regioni si ripropongano di adattare le politiche attive al livello professionale e alla realtà del mercato del lavoro nell'area di riferimento, ma non è fatto alcun riferimento all'elemento del compenso. La ragione potrebbe essere quella per la quale il riferimento retributivo è contenuto nella norma di legge. Se così fosse, le Regioni avrebbero mostrato di aderire alla versione restrittiva della cd. condizionalità fornita dalla legge n. 92/2012 anche se con salvezza del parametro della professionalità e con alcuni adattamenti alla condizione oggettiva del lavoratore e del mercato.

Come si è detto, anche i lavoratori sospesi che godono del trattamento di integrazione salariale sono sottoposti alla cd. condizionalità. Il lavoratore sospeso percettore di trattamento di integrazione salariale è sempre stato destinatario di obblighi differenti dal punto di vista strutturale e funzionale. Alcuni obblighi, come la frequenza di corsi di formazione o di riqualificazione professionale o il collegamento con i lavori socialmente utili, sono stati introdotti per attenuare il carattere marcatamente assistenzialistico del trattamento³³⁸, oppure per evitare comportamenti frodatori del lavoratore³³⁹.

Da un punto di vista più generale però, la situazione dei lavoratori in cassa integrazione è emblematica dei profili di incertezza che si verificano nel tentativo di “attivare” i lavoratori sospesi. Tutte le volte in cui la Cassa integrazione guadagni si atteggia come passaggio che precede licenziamenti inevitabili, si

³³⁸ V. F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi* cit., pag. 40.

³³⁹ Come la previsione di decadenza dal trattamento nel caso in cui il lavoratore percettore non abbia provveduto a comunicare preventivamente all'INPS lo svolgimento di attività di lavoro autonomo o subordinato, condizione che determina la sospensione dal trattamento per le giornate corrispondenti, art. 8, l. n. 160/1988.

manda un messaggio in qualche misura ingannevole ai lavoratori che potrebbe inibire comportamenti volontari per la ricerca di altre occasioni di lavoro³⁴⁰. In riferimento a questi lavoratori si contrappongono infatti due esigenze, entrambe riconosciute dall'ordinamento con appositi strumenti. Da un lato, i lavoratori sospesi dovrebbero conservare le proprie competenze per rimanere professionalmente attivi e aggiornati al fine del rientro presso il datore di lavoro "di provenienza"; dall'altro lato però non è escluso che possano essere inseriti in altre occupazioni.

L'art. 4, comma 40, l. n. 92/2012 prevede la decadenza dal trattamento in caso di sospensione dell'attività lavorativa quando il beneficiario dell'integrazione salariale rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo con riferimento alle prestazioni di cui all'art. 3 della l. n. 92/2012³⁴¹.

Per il lavoratore in Cassa integrazione non può essere previsto l'obbligo di accettare offerte di lavoro a pena di decadenza dal trattamento previdenziale che è previsto per i lavoratori disoccupati poiché non è mai stato interrotto il rapporto che intercorre con l'impresa. L'ordinamento, condivisibilmente, tenta di attivare il lavoratore principalmente sul piano della formazione e delle riqualificazione professionale, utili sia ai fini di un rientro nell'impresa di provenienza che nell'eventualità di cessazione del rapporto dopo un licenziamento collettivo. La posizione di frontiera in cui si colloca il lavoratore in Cassa integrazione è però sottolineata da norme che in parte incentivano, senza meccanismi decadenziali, l'accesso ad un'eventuale nuova occupazione³⁴².

³⁴⁰ V. la ricerca comparata di H. MOSLEY - T. KRUPPE, *Short time work in structural adjustment: European Experience*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1996, vol. 2, n.2, in particolare, pag. 143 ss.

³⁴¹ Anche se l'art. 3 aggiunge al sistema le nuove forme di integrazione salariale erogate dai Fondi di solidarietà e apporta alcune modifiche al sistema della Cassa Integrazione, il riferimento a tale articolo dovrebbe essere inteso come riferimento a tutte le "tutele in costanza di rapporto di lavoro".

³⁴² Art. 3, d.l. n.120 /1989, conv. in l. n. 181/1989: al lavoratore con trattamento di integrazione salariale che intenda accettare un'offerta di lavoro in un altro settore produttivo con inquadramento in un livello inferiore (oltre che in caso sia intrapresa attività di lavoro autonomo, v. art. 2, comma 10) viene corrisposto un assegno integrativo

Questa incertezza manifesta il carattere ibrido e polifunzionale dell'integrazione salariale che non protegge solamente la condizione individuale del lavoratore disoccupato (sotto il punto di vista del sostegno del reddito e del reperimento di una nuova occupazione), come fanno i trattamenti di disoccupazione, ma è volta al tentativo di conservare la capacità produttiva – e quindi anche le professionalità dei dipendenti – della singola impresa fino al superamento della crisi o alla realizzazione di una riorganizzazione aziendale.

Accanto a queste difficoltà di carattere generale la riforma ha abrogato l'art. 19, comma 10 del d.l. n. 185/2008³⁴³ che prevedeva per la generalità dei percettori di trattamenti previdenziali l'obbligo di rendere la Dichiarazione di immediata disponibilità *ex ante* ai Centri per l'impiego. Sebbene operi il meccanismo decadenziale in caso di rifiuto di offerte formative, non è ben chiara la strada attraverso la quale dovrebbe realizzarsi il contatto tra lavoratore sospeso e Centro per l'Impiego. Il Centro dovrebbe utilizzare la banca dati telematica per "prendere in carico" i soggetti beneficiari di trattamenti, ma risulta difficile immaginare che siano i servizi stessi a contattare i lavoratori in Cassa integrazione per offrire loro le attività e i servizi previsti (offerta di almeno una possibilità di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane adeguata alle competenze professionali del soggetto destinatario dell'intervento)³⁴⁴. In mancanza di un contatto diretto con il Centro per l'Impiego, però, il lavoratore potrebbe avere difficoltà ad acquisire consapevolezza delle misure cui ha diritto e dei relativi obblighi e meccanismi decadenziali³⁴⁵, con relativa penalizzazione dell'operare dei meccanismi di attivazione.

pari alla differenza tra le retribuzioni di partenza e quelle della nuova occasione di lavoro. Ma vedi anche l'incentivo *ex art.* 8, comma 9, l. n. 407/1990.

³⁴³ Abrogazione ad opera dell'art. 4, comma 47, l. n. 92/2012.

³⁴⁴ Art. 3, comma 1 *ter*, d. lgs. n. 181/2000, come modificato dall'art. 4, comma 33, l. n. 92/2012. La definizione di un contenuto minimo di attività e servizi è previsto solo per i casi di effettiva sospensione del lavoro (e non di riduzione di orario) e per un periodo superiore a 6 mesi.

³⁴⁵ V. S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in *La nuova riforma del lavoro*, *op. cit.*, pag. 376 s.

È interessante notare che il comma 10 dell'art. 19, d.l. n. 185/2008 prevedeva la decadenza dai trattamenti di sostegno al reddito nell'ipotesi sia di rifiuto di percorsi di riqualificazione che di lavoro congruo, senza distinguere tra i casi di sospensione e i casi di cessazione del rapporto di lavoro. Com'è stato segnalato in relazione alle previsioni simili del d.l. n. 249/2004, art. 1 *quinquies* la decadenza dal trattamento di integrazione salariale come conseguenza del rifiuto di un'occasione di lavoro «è sia una forzatura dal punto di vista giuridico, sia un'ulteriore esplicita ammissione che le integrazioni salariali non sono più una forma di tutela del reddito diretta alla conservazione del rapporto sospeso, ma una prestazione di tutela per la disoccupazione»³⁴⁶. L'abrogazione delle normative precedenti e l'inserimento della mancata accettazione di corsi di formazione e riqualificazione quale unico elemento condizionante l'erogazione delle prestazioni di integrazione salariale³⁴⁷, accoglie, al contrario, una linea di intervento primariamente rivolta alla conservazione del rapporto di lavoro sospeso (e non ad una qualunque ricollocazione).

Per tutte le situazioni di disoccupazione e non solamente per quella parziale rimane, dunque, uno snodo fondamentale da risolvere: quello della formazione e della funzione che essa è chiamata a svolgere.

La formazione è considerata come una componente delle politiche attive per il lavoro, strumento che consente e agevola le transizioni nel mercato del lavoro e incrementa l'occupabilità³⁴⁸. Le previsioni della riforma, in continuità con altri recenti interventi, prevedono la formazione come elemento caratterizzante le fasi di passaggio nel mercato del lavoro.

I Servizi per l'impiego sono infatti tenuti a offrire nei confronti dei disoccupati che percepiscano trattamenti previdenziali per i quali lo *status* di disoccupazione costituisce requisito, attività di formazione di almeno due settimane purché adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla

³⁴⁶ S. RENGÀ, *Ammortizzatori sociali, crisi, riconciliazione*, op. cit., pag. 170.

³⁴⁷ Il riferimento è all'art. 4, comma 40, l. n. 92/2012. Vedi questo paragrafo *infra*.

³⁴⁸ V. le considerazioni di C. FALERI, *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori nella riforma Fornero*, in *Lav. Dir.*, 3-4, 2012, pag. 528 ss. *Amplius*, D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004.

domanda di lavoro nel territorio di residenza. Una misura simile è prevista anche per il soggetto che gode di trattamento di integrazione salariale, anche se in questo caso non è previsto come parametro la domanda di lavoro nella zona³⁴⁹.

All'accertamento di queste attività formative sono parimenti legati – non per la prima volta per la verità – anche i meccanismi di decadenza dal godimento dei trattamenti di sostegno al reddito³⁵⁰.

La riforma del 2012 introduce inoltre alcune norme definitorie e programmatiche con l'intento di creare un quadro per l'apprendimento permanente, ispirato all'idea della circolarità del tempo dedicato al lavoro e del tempo dedicato alla formazione e al tentativo di valorizzare l'apprendimento nelle sue diverse forme, modalità e collocazioni temporali³⁵¹. Gli interventi per la formazione così ipotizzati si caratterizzano, però, per la presenza di tratti eccessivamente formalistici³⁵², con il rischio di imporre parametri “svuotati” e al contempo, di scaricare su lavoratori e imprese il costo della corrispondenza mancante tra professionalità richieste sul lato della domanda e competenze possedute sul lato dell'offerta di lavoro.

4. Tecnica dell'incentivazione e promozione dell'occupazione.

Le misure di intervento conseguenti alla crisi hanno mostrato con evidenza che l'incisività della tutela predisposta per la mancanza di lavoro è condizionata dalla disponibilità delle risorse economico-finanziarie. Nel momento attuale, è difficile ipotizzare la realizzazione di quel tipo di tutela che un sistema di sicurezza sociale rivolto alla protezione del cittadino su scala europea richiederebbe. Questa considerazione vale in modo particolare per l'ordinamento

³⁴⁹ Art. 4, comma 33, l. n. 92/2012 che aggiunge i commi 1 *bis* e 1 *ter* all'art. 3, d. lgs. n. 181/2000.

³⁵⁰ Art. 4, commi 40 e 41, l. n. 92/2012.

³⁵¹ Vedi l'introduzione delle definizioni di apprendimento non formale e informale all'art. 4, commi 51, 52, 53, in realtà prive di sostanza perché non seguite da una disciplina delle relative modalità e finalità.

³⁵² Critico il giudizio espresso da G.BERTAGNA - L.CASANO - M.TIRABOSCHI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in *La nuova riforma del lavoro*, op. cit., pag. 395.

italiano, da sempre privo di un sistema universale di protezione della disoccupazione e che ha potuto estendere le tutele solo affidandosi a forme di previdenza di natura negoziale (anche se con poteri di gestione e controllo dell'INPS) oppure compensando la maggiore estensione della tutela generale, l'Aspi, con l'eliminazione dell'indennità di mobilità.

Nonostante ciò, molte risorse economiche sono state tradizionalmente indirizzate verso la realizzazione di una tutela della disoccupazione in forma indiretta tramite gli incentivi all'occupazione, a lungo il principale strumento di intervento nel mercato del lavoro³⁵³. Si tratta, in realtà, di interventi che hanno assunto e assumono tutt'ora diverse configurazioni, non consistenti soltanto in elargizioni di natura finanziaria, ma che in ogni caso hanno utilizzato una quota di risorse elevatissima, soprattutto se la si confronta con quanto destinato ai Servizi per l'impiego³⁵⁴.

Sicuramente i criteri sulla base dei quali sono selezionati i gruppi di disoccupati destinatari di incentivi all'assunzione non coincidono esattamente con quelli che ispirano la tutela del reddito. Questa constatazione porta a interrogarsi sulla *ratio* di tale (oneroso) intervento nel mercato del lavoro e sul rapporto che intercorre tra questo e gli altri strumenti per la tutela della disoccupazione di tipo economico e organizzativo.

Per quanto riguarda gli incentivi monetari e normativi all'assunzione³⁵⁵ assume importanza determinante la percezione di una indennità, quale che sia il fondamento e la struttura. Infatti il disoccupato destinatario di strumenti di

³⁵³ V. un'analisi di differenti tecniche di tutela nel mercato del lavoro di A. LASSANDARI, *Tecniche di tutela e soggetti deboli nel mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, I, pag. 335 ss., in particolare 346 ss.

³⁵⁴ V. l'analisi di S. PIRRONE - P. SESTITO, *Disoccupati in Italia*, cit.

³⁵⁵ Anche la materia degli incentivi all'occupazione come quella degli ammortizzatori sociali è stata oggetto di delega al governo nella l. n. 247/2007, i cui termini sono stati differiti dalla l. n. 183/2010, art. 46 fino a 24 mesi dall'entrata in vigore della legge. La legge n. 92/2012 interviene introducendo principi generali al fine di «garantire un'omogenea applicazione degli incentivi all'assunzione». In dottrina E. GHERA, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 3, 1979, pag. 303 ss.; A. LASSANDARI, *Tecniche di tutela e soggetti deboli nel mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, pag. 335; M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2002.

sostegno al reddito ha una *dote* di incentivi per l'assunzione che lo rende più facilmente collocabile nel mercato del lavoro.

Gli incentivi economici “puri”, consistenti nell'erogazione diretta di una somma di denaro, sono concessi solo a chi assume disoccupati che percepiscono una forma di sostegno al reddito e sono parametrati a tali indennità. Si tratta di misure che coinvolgono soprattutto i lavoratori licenziati o sospesi nell'ambito di processi di ristrutturazione o di crisi dell'impresa industriale, poiché si riferiscono ai percettori di integrazione salariale e di indennità di mobilità³⁵⁶. Una differenziazione simile tra la condizione di chi percepisce prestazioni di sostegno al reddito e chi non la percepisce si riscontra analizzando gli strumenti specificamente dedicati ai lavoratori nelle liste di mobilità: chi è inserito nella lista³⁵⁷ gode di incentivi di tipo normativo³⁵⁸ e la sua assunzione consente al datore di lavoro di godere di sgravi contributivi; mentre la condizione nel mercato del lavoro di chi percepisce l'indennità è caratterizzata anche dalla più incisiva previsione di un contributo economico erogato al datore, oltre che di una somma a suo vantaggio se accetta un'assunzione con trasferimento o a livello inferiore³⁵⁹.

La tendenza sembra essere confermata dalla previsione dell'erogazione di una somma, nel limite delle risorse stanziare, pari all'indennità spettante al

³⁵⁶ Nel caso di assunzione di disoccupati iscritti nella lista di mobilità e percettori della relativa indennità è previsto un contributo del 50% dell'indennità cui avrebbero avuto diritto, per un massimo di 12 mesi (art. 8, comma 4, l. n. 223/1991). Il beneficio è esteso anche all'assunzione di lavoratori in CIGS da almeno 3 mesi, ma per un massimo di 9 mesi (art. 4, comma 3, d.l. n. 148/1993, convertito in l. n. 236/1993). A fianco di questa forma di incentivo economico diretto, vi è un incentivo indiretto consistente in sgravi contributivi (inferiori rispetto a quelli previsti dalla l. n. 407/1990): il 10% di sgravio per 12 mesi dall'assunzione.

³⁵⁷ Nella lista di mobilità possono essere inseriti più lavoratori rispetto a quelli di cui si occupa la l. n. 223/1991, restandone esclusi solo gli inoccupati, i licenziati per giusta causa o giustificato motivo soggettivo o per giustificato motivo oggettivo se dovuto ad impossibilità sopravvenuta.

³⁵⁸ Si tratta della precedenza nelle assunzioni *ex art.* 15, l. n. 264/1949, come esteso dalla l. n. 223/1991, art. 8, comma 1; della riserva di una percentuale nelle assunzioni della P.A. se prevista dalla legge regionale e della possibilità di stipulare contratti a termine non superiore a 12 mesi anche senza il rispetto dell'art. 1, comma 1 del d. lgs. 368/2001.

³⁵⁹ V. cap. I, par. 3.

lavoratore per le restanti mensilità non percepite in caso di assunzione di lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali in deroga (art. 7 *ter*, comma 7, d.l.n. 5/2009, convertito in l. n. 33/2009).

Altre forme di incentivi, non necessariamente vincolati alla percezione di un sostegno economico al reddito, sono previsti nella forma di sgravi contributivi a favore dei datori che assumono disoccupati o lavoratori sospesi. Nemmeno questa forma incentivante è, com'è ovvio, corrisposta in maniera generalizzata. In questa tipologia di incentivo non è la percezione di prestazioni a costituire la chiave d'accesso, ma la durata della condizione di mancanza di lavoro (disoccupazione o sospensione) che deve essere di almeno 24 mesi³⁶⁰.

Anche per gli strumenti di tipo normativo può leggersi una preferenza per i soggetti che percepiscono un'indennità. Se inizialmente era previsto un semplice diritto di precedenza nelle assunzioni in azienda per i lavoratori licenziati collettivamente nei sei mesi successivi (art. 15, comma 6, l. n. 264/1949), già il contratto di reinserimento della l. n. 223/1991 (art. 20) era previsto solo per i percettori di indennità di disoccupazione speciale da più di 12 mesi. Così le particolari agevolazioni normative previste dall'art. 13 del d. lgs. 276/2003 e dalla l. n. 33/2009, art. 7 *ter*, comma 12, si rivolgono solo a soggetti che hanno avuto già accesso al beneficio di una prestazione di sostegno al reddito.

Un importante incentivo economico per la generalità dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità è contenuto nell'art. 8, comma 2, l. n. 223/1991 che riconosce ai lavoratori che assumono con lo speciale contratto di lavoro a tempo determinato "acausale" previsto dallo stesso articolo uno sgravio contributivo consistente. È peraltro possibile che questo incentivo perda parte della propria giustificazione a seguito dell'introduzione del primo contratto di somministrazione acausale dopo le modifiche al d. lgs. n. 368/2001 *ex* art. 1, comma 9, l. n. 92/2012.

³⁶⁰ Lo sgravio previsto dall'art. 8, comma 9, l. n. 407/1990 consiste in una riduzione del 50% dei contributi per un periodo di 36 mesi è prevista per chi assuma un disoccupato da più di 24 mesi oppure un lavoratore sospeso in CIGS da più di 24 mesi, probabilmente sul presupposto della difficile reversibilità di una sospensione dell'attività aziendale che si sia protratta così a lungo.

Solamente il contratto di inserimento (artt. 54-59 *bis*, d. lgs. n. 276/2003) era indipendente dal godimento di forme di sostegno al reddito, ma era destinato a soggetti in posizione di particolare svantaggio e non ai disoccupati *tout court*³⁶¹. Con l'abolizione del contratto di inserimento disposta ad opera della l. n. 92/2012 è stato introdotto un nuovo incentivo sotto forma di sgravio contributivo per l'assunzione di categorie di lavoratori, in parte coincidenti con i destinatari del contratto di inserimento. Si tratta dei lavoratori con più di 50 anni disoccupati da oltre 12 mesi, nonché le donne di qualsiasi età prive di impiego da più di 6 mesi residenti nelle regioni per le quali sono ammissibili finanziamenti dei fondi strutturali dell'Unione Europea³⁶², e infine le donne di qualsiasi età prive di un impiego da almeno 24 mesi, ovunque residenti. La riduzione del 50% dei contributi spetta in caso di assunzione a termine anche in somministrazione per 12 mesi e di 18 mesi in caso di assunzione o successiva conversione in contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Sembra potersi intravedere una preferenza verso l'erogazione di incentivi all'assunzione nei confronti di soggetti che percepiscono prestazioni previdenziali per la mancanza di lavoro (e costituiscono dunque un costo per la collettività). La circostanza non desta stupore se si considera che il principale obiettivo delle tecniche di incentivazione consiste nella distribuzione delle occasioni di lavoro disponibili, privilegiando alcuni soggetti in virtù delle condizioni di svantaggio³⁶³. La selezione operata dall'ordinamento individua gruppi di lavoratori disoccupati in condizioni di svantaggio occupazionale (legate alla durata della disoccupazione, al contesto socio-economico, all'età, a fattori di genere...) e

³⁶¹ Un *excursus* degli strumenti è offerto da M. NAPOLI - A. OCCHINO - M. CORTI, *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2010, pag. 200.

³⁶² Ai sensi dell'art. 2, punto 18, lett. e) del Reg. 800/2008 si tratta di professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato.

³⁶³ Affinché non si verifichi il rischio di «un conflitto tra diversi gruppi per accedere a queste risorse ..., l'unica strada sembra quella di una rigorosa selezione delle fasce da privilegiare e di un ampio consenso sociale su questa selezione», M.G. GAROFALO, *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. al n. 3, pag. 74.

diviene particolarmente generosa là dove all'inattività del soggetto sia collegato un costo per la collettività (in termini di sostegno del reddito).

La legge n. 92 ha inserito alcuni principi generali per il ricorso agli incentivi all'assunzione, con la finalità di evitare usi contrari agli obiettivi di legge³⁶⁴. Il relativo ambito di applicazione sembra essere costituito dalla generalità degli incentivi, anche se l'art. 4, comma 12 nomina solamente la l. n. 407/1990 e la l. n. 223/1991. I principi generali sono applicati quindi al panorama già esistente con la volontà di dare ordine a uno strumento, quello degli incentivi, «di indirizzo della condotta degli operatori economici»³⁶⁵ che ha sempre costituito una parte significativa degli strumenti finalizzati al miglioramento dell'occupazione.

Il ruolo degli incentivi all'occupazione nell'epoca del *workfare* e delle politiche di attivazione può determinare alcuni dubbi in relazione alla definizione delle relative funzioni e finalità³⁶⁶.

Con lo sguardo rivolto all'ordinamento nazionale emerge che i limiti e i principi generali introdotti per gli incentivi all'occupazione riguardano il datore di lavoro che assume, ma non si riferiscono in alcun modo alla condizione del beneficiario e agli eventuali vincoli che è tenuto a rispettare. In realtà, da sempre gli obblighi e i meccanismi decadenziali previsti per i beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito sono indipendenti rispetto agli incentivi per il datore di lavoro intenzionato ad assumere.

Anche in mancanza di coordinamento tra i due ambiti menzionati, per alcune categorie di disoccupati il sostegno al reddito e l'accesso ai servizi per

³⁶⁴ Art. 4, commi 12-14, l. n. 92/2012.

³⁶⁵ V. M. TIRABOSCHI, *Incentivi all'occupazione* cit., pag. 26 s. e la osservazione relativa alla importanza di un'analisi giuridica sulle tecniche di norma - incentivo nel diritto del lavoro.

³⁶⁶ Vi è chi ipotizza un contrasto tra la SEO e la disciplina sugli aiuti di Stato e dunque il mercato interno, v. S. VELLUTI, *New governance and the European Employment Strategy*, Routledge, 2010, pag. 225 ss. In Italia questa problematica è stata affrontata in relazione alla compatibilità degli ammortizzatori sociali con la disciplina degli aiuti di Stato, v. M. PALLINI, *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali in deroga con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 2, pag. 353 ss.

l'impiego nonché la possibilità per il datore di lavoro interessato all'assunzione di beneficiare degli incentivi di legge è sottoposto al filtro della condizione prevista dall'art. 4, comma 41, l. n. 92/2012. Si tratta in particolare dei lavoratori percettori di indennità di mobilità o di Cassa integrazione e di coloro che percepiranno l'Aspi

Per altre categorie di disoccupati, invece, l'accesso agli incentivi nell'eventualità dell'assunzione dipende dal solo mantenimento dello *status*, secondo quanto previsto dal d. lgs. n. 181/2000. Per costoro il vincolo è costituito solamente dalla congruità dell'offerta come prevista dal d. lgs. n. 181/2000 e non dal più restrittivo criterio introdotto dalla l. n. 92/2012 per i percettori di sostegno al reddito. Si tratta dei disoccupati cd. "di lungo periodo" per la cui assunzione sono previsti gli incentivi della l. n. 407/1990 e dei soggetti svantaggiati destinatari del nuovo incentivo introdotto dalla legge n. 92/2012. Si conferma così che l'accesso agli incentivi per l'occupazione è sottoposto a più rigide condizioni di decadenza per chi beneficia di sostegno economico, in conseguenza del meccanismo di "condizionalità" introdotto per costoro dalla l. n. 92/2012, ulteriore e restrittivo rispetto alle ipotesi di decadenza dallo *status* di disoccupazione.

In riferimento a tutte le categorie di disoccupati astrattamente beneficiarie di incentivi all'assunzione, potrebbe accadere che il datore abbia interesse a offrire un lavoro a condizioni retributive determinate proprio sulla (o sotto) quella soglia che non può essere rifiutata, pena la perdita della prestazione di disoccupazione³⁶⁷. La soglia retributiva che permette di formulare un'offerta "non rifiutabile" sarà significativamente differente a seconda che si applichi il meccanismo della condizionalità di cui all'art. 4, comma 41 oppure le regole per la conservazione dello *status* di disoccupazione di cui al d. lgs. n. 181/2000. Certo non esiste allo stato un meccanismo che consenta ai datori di lavoro di conoscere la posizione dei candidati all'assunzione nel sistema della condizionalità, se non

³⁶⁷ È vero che non esistono particolari meccanismi di coordinamento tra datore di lavoro interessati ai lavoratori iscritti alle liste di mobilità, se non in relazione all'art. 13 del d. lgs. n. 276/2003. Allo stesso tempo, però, sono proprio i Centri per l'Impiego a formulare le proposte di offerte di lavoro per i disoccupati.

attraverso la Borsa Continua nazionale del lavoro³⁶⁸. Ma ciò non toglie che, se il datore ne fosse a conoscenza, potrebbe agevolmente formulare offerte di lavoro “al ribasso”, superando appena il livello retributivo “che non può essere rifiutato” – significativamente diversi per i due gruppi di disoccupati individuati – per non perdere le prestazioni che l’ordinamento collega al suo *status*.

Gli incentivi per lavoratori in condizione di svantaggio occupazionale mirano a realizzare per costoro un miglioramento dell’uguaglianza sostanziale³⁶⁹ nel mercato del lavoro, poiché intervengono soprattutto sulla distribuzione dell’occupazione (ovvero sulla scelta dei lavoratori da assumere). È difficile sostenere che possano determinare un aumento dell’occupazione³⁷⁰ o condizionare positivamente il funzionamento del mercato del lavoro. L’inevitabile contingenza dal punto di vista temporale degli interventi, il fatto che le somme siano rivolte soprattutto ai soggetti destinatari di sostegno al reddito, caratterizzano questi interventi soprattutto come forme di sostegno capaci di alleggerire i costi per le assunzioni da parte delle imprese ma, allo stesso tempo, non adeguati per migliorare l’occupazione né tantomeno la relativa qualità. Lo strumento incentivante continua ad avere un ruolo importante per realizzare migliori condizioni di accesso al lavoro per alcune categorie, ma non sembra essere in grado di determinare creazione di occupazione aggiuntiva, soprattutto nel frangente attuale di un arretramento complessivo e strutturale del sistema economico³⁷¹.

Nella consapevolezza del sacrificio relativo alla qualità dell’occupazione sovente connesso al meccanismo degli incentivi sono state di recente tentate alcune strade innovative. Si fa riferimento alla costituzione di un Fondo per il finanziamento di interventi in favore dell’incremento in termini quantitativi e

³⁶⁸ L’art. 4, comma 39, l. n. 92/2012 prevede la circolazione delle informazioni tra INPS e Regioni e Province delle informazioni relative agli incentivi e la successiva pubblicazione nella Borsa Nazionale Continua del lavoro.

³⁶⁹ V. M. CINELLI, *La tutela del lavoratore*, cit., pag. 56.

³⁷⁰ V. N. D’ERARIO-M. SQUAGLIA, *Incentivi all’occupazione: divieti e principi generali*, in *La nuova riforma del lavoro*, op. cit., pag. 404 s.

³⁷¹ Per questo motivo, «la perdurante, indiscussa fiducia negli incentivi lascia interdetti», secondo E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito* cit., pag. 55 del dattiloscritto.

qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne che elargisce incentivi economici puri in caso di stabilizzazione di contratti di lavoro subordinato a termine o di contratto di collaborazione, oppure in caso di assunzioni a termine che comportino un aumento della base occupazionale dell'impresa³⁷². Inoltre può essere segnalata anche una misura, introdotta dal cd. Decreto Sviluppo, di accesso a forme di finanziamento agevolato per le imprese che operano in determinati settori riconducibili alla “*green economy*”, a condizione che in connessione con il finanziamento sia prevista occupazione aggiuntiva a tempo indeterminato di giovani con età non superiore a 35 anni alla data di assunzione³⁷³. Lo stesso decreto ha previsto un incentivo in forma di credito di imposta per i profili altamente qualificati, ovverosia laureati in discipline scientifiche esplicitamente individuate o dottori di ricerca presso università di studi italiane o estere riconosciute³⁷⁴.

5. Lavoratore, *jobseeker*, cittadino non attivo nell'ottica della libertà di circolazione

Il legame tra condizione di disoccupazione e mercato del lavoro assume un rilievo particolarmente rilevante nell'ordinamento europeo. Per quanto riguarda il pieno godimento dei diritti e delle prerogative per i cittadini dell'Unione, primo fra tutti la libertà di circolazione e di stabilimento, esiste un *favor* per il disoccupato che lo colloca in una posizione vicina a quella del lavoratore e distante da quella del cittadino non attivo. Solo la condizione di lavoratore determina la pienezza del godimento della libertà di circolazione e dei diritti ad essa collegati. È però innegabile che sempre maggior spazio sia attribuito alla cittadinanza europea, sulla scia delle indicazioni pervenute dalla CGCE e delle recenti modifiche ai Trattati nonché con il nuovo ruolo della Carta

³⁷² Decreto ministeriale 5 ottobre 2012, con interventi nei limiti della capienza del fondo.

³⁷³ Art. 57, d.l. n. 83/2012, conv. in l. n. 134/2012, cd. “Decreto sviluppo”.

³⁷⁴ Art. 24, d. l. n. 83/2012, conv. In l. n. 134/2012.

di Nizza³⁷⁵. La conseguenza è che la condizione del disoccupato oscilla tra lo *status* di lavoratore, che permette di ottenere la pienezza delle tutele e la condizione di cittadino europeo, oggetto di crescente centralità dopo le modifiche del Trattato di Lisbona.

La libertà di circolazione è nata come prerogativa strettamente legata al lavoratore subordinato e ha contribuito alla stessa definizione del concetto di lavoratore subordinato al livello comunitario. Com'è noto, i Trattati non ne forniscono una definizione; ciononostante le norme e l'interpretazione giurisprudenziale tracciano una figura di lavoratore funzionale alla creazione del mercato comune e alla possibilità di accedere ad esso. Non si tratta, appunto, di un concetto finalizzato alla determinazione di uno *status* cui attribuire garanzie e tutele – posto che questo rientra nella competenza degli ordinamenti nazionali. Sulla base della garanzia di cui all'art. 45 TFUE è determinata, invece, *prima facie* e salvo i correttivi individuati dalla giurisprudenza successiva, la condizione di lavoratore alla luce della necessità di buon funzionamento del mercato unico. In collegamento con questa finalità, gli elementi determinanti per la definizione del lavoratore sono lo svolgimento reale ed effettivo delle prestazioni all'interno di un rapporto di carattere oneroso, accanto ad un concetto elastico di retribuzione. Sulla base delle interpretazioni rese dalla Corte di giustizia è offerta una nozione minima e leggera di lavoratore subordinato, all'interno della quale la subordinazione non assume carattere definitorio³⁷⁶.

La definizione degli elementi caratterizzanti la nozione giuridica di lavoratore in funzione dell'esercizio della libertà di circolazione trova conferma in una distinzione tra lavoratori e cittadini presente nei principi e nelle norme europei. Se l'art. 21 TFUE prevede la libertà di circolazione e di soggiorno per tutti i cittadini europei «fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi», l'art. 45 TFUE

³⁷⁵ V. art. 6 TUE, per quanto riguarda la Carta di Nizza, per i Trattati Costitutivi, vedi *infra*.

³⁷⁶ Così S. GIUBBONI, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, in *Il lavoro subordinato*, a cura di S. SCIARRA - B. CARUSO, in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, diretto da G. AJANI - G. A. BENACCHIO, 2009, pag. 50 ss.

assicura ai lavoratori la libertà di circolazione senza alcun tipo di condizionamento, poiché questa prerogativa costituisce un vero e proprio diritto fondamentale³⁷⁷.

La conferma di un distanza tra le due condizioni suesposte è contenuta nella Direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La Direttiva riconosce l'esistenza della libertà di circolazione, distinguendo il diritto di uscita e di ingresso negli Stati membri, da un lato, –con la sola presentazione del documento di identità – e il diritto di soggiorno, dall'altro. Eccezion fatta che per il primo periodo di tre mesi, la libertà di soggiorno non discende dalla condizione di cittadinanza, ma è sottoposta alla condizione di svolgimento di attività lavorativa oppure al possesso di risorse sufficienti per non gravare sul sistema sociale (art. 7)³⁷⁸. È evidente la preoccupazione relativa all'autosufficienza economica del migrante affinché in nessun caso la sua presenza gravi sul sistema finanziario dello stato ospitante. A conferma della necessità che si realizzi uno "scambio" tra accesso alla sicurezza sociale e apporto attivo al mercato e al sistema economico³⁷⁹ sta il fatto che i migranti-lavoratori non godono solamente delle possibilità di soggiornare oltre i tre mesi, ma anche della possibilità di accedere ai vantaggi sociali che l'art. 7.2 del Reg. 1612/1968 collega alla condizione di lavoratore³⁸⁰.

³⁷⁷ Secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia, v. CGCE 13 luglio 1983, C-152/82, *Forcheri*, in Racc. 1983, pag. 2323, par. 11.

³⁷⁸ Si tratta in fondo anche in questo caso di una prospettiva che supera il legame con la condizione di lavoratore, così D. GOTTARDI, *La libera circolazione delle persone: dai lavoratori ai cittadini. L'impatto del principio della parità di trattamento*, in *Studi in onore di Treu* cit., III, pag. 1468 s. Si attribuisce così a condizioni – abbastanza elastiche – di autosufficienza economica lontane, però, dal concetto di cittadinanza.

³⁷⁹ In riferimento all'attribuzione delle libertà di circolazione, i lavoratori subordinati ed autonomi sono considerati come "fattori produttivi", G.F. MANCINI, *The making of Constitution for Europe*, in *Common market law review*, 1989, pag. 595 ss.

³⁸⁰ La differenza fondamentale per quanto attiene alla libertà di circolazione si rinviene tra «soggetti che svolg(a)ono (...) un'attività economica sul mercato e persone economicamente inattive (e quindi potenzialmente a rischio di dipendenza dai sistemi assistenziali degli Stati membri)» S. GIUBBONI, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, *op. cit.*, pag. 50.

In un processo di integrazione dialettica tra legislazione e giurisprudenza della CGCE sono emersi alcuni correttivi che, pur non introducendo nuovi paradigmi per l'attribuzione di diritti di libertà o per l'accesso alle prestazioni sociali, ugualmente valorizzano il contributo del cittadino all'interno del mercato comune.

Una condizione privilegiata è garantita al soggetto *autenticamente* in cerca di lavoro, cd. *jobseeker*. Chi è in grado di dimostrare di essere alla ricerca di un lavoro e di avere buone probabilità di trovarlo, non potrà essere espulso dallo Stato ospitante neppure nel caso in cui divenga un onere eccessivo per il sistema di sicurezza sociale (art. 14, 4, lett. b)³⁸¹. La Direttiva ha inoltre esteso lo *status* di lavoratore, e i diritti ad esso collegati, anche a chi si trova in disoccupazione involontaria dopo aver lavorato per oltre un anno nello Stato ospitante, purché sia iscritto all'ufficio pubblico competente per i servizi per l'impiego (art. 7. 3, lett. b). Nel caso in cui la disoccupazione si verifichi prima di aver svolto un anno di lavoro nello Stato ospitante, o anche in caso di contratto a termine, lo *status* è mantenuto per un periodo di 6 mesi (art. 7.3, lett. c)³⁸². Il disoccupato impegnato in attività di formazione, inoltre, ottiene il riconoscimento dello *status* di lavoratore anche nel caso in cui si tratti di disoccupazione volontaria, purché ci sia un collegamento tra l'attività svolta precedentemente e il corso di formazione cui si attende (art. 7.3, lett. d).

Sulla base di molte sollecitazioni della Corte di giustizia sono state ridotte le distanze tra lavoratore e cittadino non attivo. Nonostante ciò, l'accesso alla libertà di circolazione e ai diritti ad essa collegati, è ancora differenziato sulla base di uno schema a gradazione decrescente che vede da un lato, il lavoratore e

³⁸¹ La Direttiva ha recepito in questa previsione le indicazioni offerte dalla CGCE, sentenza 26 febbraio 1991, causa C-292/89, *Antonissen* e 20 febbraio 1997, causa C-344/95, *Commissione/Belgio*. La lettera b) individua la condizione di chi può godere della libertà di soggiorno in deroga alle regole generalmente espresse per i non lavoratori ovvero dei «cittadini dell'Unione (che) possono dimostrare di essere alla ricerca di un lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo».

³⁸² Recependo un principio espresso dalla sentenza CGCE C- 413/01, *Ninni – Orasche*.

dall'altro, il cittadino *tout court* senza lavoro e senza autonoma capacità di sostentamento³⁸³.

Oltre a queste estensioni è emerso un paradigma nuovo per il godimento dei diritti di circolazione e l'accesso *cross border* ai sistemi di sicurezza sociale che trova fondamento nella centralità della cittadinanza europea espressa nei Trattati. Numerose sentenze della CGCE hanno contribuito all'affermazione dei diritti di cittadinanza europea attraverso un ampliamento della libertà di soggiorno e di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale oltre i confini della Direttiva n. 2004/38/CE. La Direttiva è infatti costruita attorno al principio del pieno accesso, in caso di esercizio della libertà di circolazione, al *welfare* per il solo lavoratore. Molte pronunce in materia di soggiorno e accesso al *welfare*, costruite attorno agli art. 21 e 18 del TFUE³⁸⁴, hanno ampliato l'accesso alla sicurezza sociale oltre i limiti individuati dallo *status* di lavoratore nell'interpretazione estensiva della giurisprudenza. La CGCE ha esteso la libertà di circolazione e di soggiorno oltre il confine del lavoro subordinato, tracciandone l'esistenza anche a favore dei cittadini europei in quanto tali. La chiave di volta di questa estensione consiste appunto nel principio del divieto di discriminazione in base alla nazionalità di cui all'art. 18 TFUE: per il diritto di soggiorno e l'accesso alle prestazioni sociali al cittadino europeo migrante non possono essere richieste condizioni più gravose di quelle richieste al cittadino nazionale.

Se dunque i lavoratori già godono della pienezza di accesso *cross border* alle tutele previdenziali in virtù dell'art. 45 TFUE, sulla base degli artt. 18 e 21 TFUE è garantito a tutti i cittadini, anche quelli non economicamente attivi, che il diritto di soggiorno non sia sottoposto a limitazioni irragionevoli, non fondate su legittimi interessi dello Stato³⁸⁵.

³⁸³ In ogni caso, «al grado zero di tutela sta il cittadino di un paese terzo rispetto all'UE» precisano S. GIUBBONI - G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea, op. cit.*, pag. 34.

³⁸⁴ Causa *Martinez Sala*, C-85/96; *Grzelczyk*, C-184/99; *Baumbast*, C-413/99.

³⁸⁵ Nella sentenza *Baumbast*, C- 413/99, punto 94, è dichiarato espressamente che un cittadino che non goda più della libertà di soggiorno in quanto lavoratore può goderne ugualmente in virtù della «efficacia diretta dell'art. 18 CE (ora 21 TFUE). L'esercizio di tale diritto è assoggettato alle limitazioni e condizioni previste da tale disposizione – cioè alle condizioni previste dal Trattato –, ma le autorità competenti e all'occorrenza i giudici

Un'argomentazione simile è stata utilizzata, a maggior ragione, anche in relazione all'accesso per i *jobseekers* alla libertà di circolazione e alle prestazioni sociali del paese ospitante, tutte le volte in cui non vi sia una giustificazione adeguata (indipendente dalla nazionalità, oggettiva e commisurata allo scopo) per negarlo³⁸⁶. Una valida giustificazione è l'assenza di un nesso reale con il mercato del lavoro, ovvero il fatto che non sia stato cercato attivamente un lavoro per un certo periodo di tempo. L'elaborazione della CGCE in relazione alla rilevanza di un collegamento con il mercato del lavoro dello Stato ospitante è stata in parte recepita, come si è detto, nel diritto derivato (Dir. 2004/38/CE, art. 14, 4 lett. b).

In un'occasione la Corte è persino giunta a formulare, in relazione all'accesso ad una prestazione sociale di natura non contributiva – il *minimex* belga –, l'impegnativa affermazione secondo la quale può sussistere «una certa solidarietà finanziaria»³⁸⁷ dei cittadini dello Stato in questione con quelli degli altri Stati membri, specie quando le difficoltà siano di carattere temporaneo, nonostante di regola la presenza di un cittadino non economicamente attivo in uno Stato ospitante non possa andare oltre i tre mesi.

Dunque, sottoponendo a sindacato di proporzionalità in relazione agli articoli 18 e 21 TFUE l'attuazione del diritto derivato, la CGCE ha realizzato un'«apertura transnazionale al *welfare*» a favore dei «cittadini comunitari economicamente inattivi che dimostrino un certo legame d'integrazione con la società del paese ospitante»³⁸⁸.

Non sorgono dubbi in relazione al fatto che l'elemento che viene principalmente apprezzato al fine della circolazione e del soggiorno e dunque dell'accesso ai vantaggi sociali sia prevalentemente quello del legame con il mercato del lavoro, ragion per cui può dirsi che l'Unione prospetti una solidarietà di tipo occupazionale³⁸⁹, conformemente ad una logica di scambio tra contributo

nazionali devono verificare che l'applicazione di tali limitazioni e condizioni venga operata nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario e segnatamente del principio di proporzionalità».

³⁸⁶ Causa *Collins*, C- 138/02; *Ioannidis*, C- 258/04; *Vatsouras*, C- 22/08 e C- 23/08.

³⁸⁷ Sent. *Grzelczyk*, C- 184/99, punto 44.

³⁸⁸ S. GIUBBONI, *Un certo grado di solidarietà*, in *Riv. dir. sic. soc.*, cit.

³⁸⁹ S. GIUBBONI-G. ORLANDINI, *La libertà di circolazione* cit., pag. 220 ss.

offerto dal migrante all'economia e alle attività produttive del paese ospitante e il pieno accesso ai diritti sociali.

Queste premesse rendono utile analizzare se le aperture verso la cittadinanza europea siano tali da spingere verso l'adozione di modelli universalistici di accesso alle tutele sociali.

CAPITOLO III

LA TUTELA DELLA DISOCCUPAZIONE TRA LAVORO E UNIVERSALISMO: UN'IPOTESI RICOSTRUTTIVA

SOMMARIO: 1. Disoccupazione involontaria e vicende del rapporto di lavoro. – 1.1. Disoccupazione involontaria e disponibilità all'attivazione. – 1.2. Problemi della tutela nel mercato del lavoro: tra responsabilità e libertà. – 2. La convivenza di diversi modelli di finanziamento delle tutele. Dalla struttura assicurativo-contributiva alla sussidiarietà. – 3. La compatibilità con il sistema del Reddito Minimo di Cittadinanza. – 4. Il valore dell'uguaglianza tra conservazione del sistema e giustificazione delle differenze. – 5. Un legame possibile tra lavoro e universalismo: la mancanza di "lavoro adeguato". – 6. La centralità del lavoro nel *welfare*: problemi e prospettive

1. Disoccupazione involontaria e vicende del rapporto di lavoro

L'importanza attribuita al requisito dell'involontarietà della disoccupazione trova origine nella struttura assicurativa delle discipline della prestazione di sostegno al reddito che si sono susseguite nel tempo, l'indennità *ex r.d.l. n. 1827/1935* prima, e l'Aspi ora. La struttura di queste provvidenze, orientata alla protezione dal rischio di un evento non voluto ha infatti determinato l'esclusione di tutte le tipologie lavorative naturalmente accompagnate da periodi caratterizzati da mancanza di lavoro (con alcuni correttivi ad opera della legge e della giurisprudenza costituzionale, v. Cap. I, § 2) ma anche dei rapporti di lavoro cessati per volontà del lavoratore³⁹⁰. Persino il comportamento tenuto dal lavoratore durante lo svolgimento del rapporto incide sulla durata della tutela

³⁹⁰ Con esclusione dalla tutela delle ipotesi di dimissione tranne che quelle per giusta causa, come ha stabilito la Corte Costituzionale (v. cap. I, par. 2), e di risoluzione consensuale.

poiché nel caso la condotta tenuta abbia determinato un licenziamento per giusta causa la decorrenza del trattamento è ritardata di 30 giorni³⁹¹.

L'ordinamento ha previsto eccezioni a questa regola generale, ad esempio riconoscendo che, anche quando la condizione di disoccupazione sia collegata a una determinata tipologia contrattuale, si realizzino ugualmente i presupposti per attivare la tutela economica. Anzi sarebbe proprio «la volontarietà della tipologia contrattuale» a giustificare «il riconoscimento del diritto ad un trattamento indennitario per il periodo di attesa e di non lavoro»³⁹², poiché in quelle circostanze è riconosciuta l'esistenza di un condizionamento sulla scelta negoziale del lavoratore derivante dal mercato del lavoro. Si fa riferimento a uno strumento caratterizzato da una posizione particolarmente a-sistematica, ovvero la protezione di chi svolge occasionalmente attività lavorative o sia stato occupato in lavorazioni di durata inferiore a 6 mesi. La tutela per i lavoratori stagionali prevista dalla l. n. 160/1988 ha, infatti, messo in discussione il concetto di rischio tradizionalmente assunto come fondamento per la tutela della disoccupazione³⁹³ e di conseguenza anche il parametro dell'involontarietà. Ammettere un intervento a sostegno del reddito per le situazioni di precarietà strutturale dell'occupazione comporta l'elisione del meccanismo delle assicurazioni sociali o quanto meno riconosce, per la prima volta, l'insufficienza del meccanismo protettivo unitario di impronta assicurativa a fronte dell'emersione di molteplici assetti produttivi e lavorativi.

³⁹¹ Ciò avveniva per prassi amministrativa in relazione all'indennità di disoccupazione anche dopo l'abrogazione dell'art. 76, c. 3, r.d.l. n. 1827/1935 ad opera della l. n. 448/1988 (che ha precluso l'accesso al trattamento nell'ipotesi di dimissioni).

³⁹² Così R. RIVERSO, *L'involontarietà della disoccupazione quale condizione per la tutela previdenziale*, in *Part time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, a cura di C. LAGALA, Giuffrè, 2004, pag. 45.

³⁹³ E dunque la stessa struttura assicurativa della prestazione. Sottolineano l'uscita dalla struttura assicurativa pura F. LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, I, pag. 353; C. LAGALA, *Le diverse funzioni dell'indennità di disoccupazione e la tutela del lavoratore part time*, in *Lav. giur.*, 2002, 9, pag. 825 ss.

Nonostante ciò, non è stata nel tempo modificata la norma che disciplinava l'erogazione della prestazione al ricorrere di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro³⁹⁴.

Non desta stupore che anche gli strumenti di tutela del reddito previsti per il caso di cessazione o di sospensione del rapporto di lavoro legati alle crisi aziendali o di mercato o alle esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale presuppongano la mancanza totale di condivisione della condizione del lavoratore che subisce il processo di riduzione di personale o di sospensione dell'attività.

L'accesso alle tutele nel mercato, invece, è consentito a prescindere dal motivo per il quale il soggetto si trovi privo di lavoro e si estende dunque anche a chi si sia dimesso, o non sia mai stato occupato, o non lo sia da molto tempo. In questo caso sono imposte determinate condotte atte a dimostrare la volontà del lavoratore di ricollocarsi nel mercato del lavoro (o, da punto di vista opposto, dell'involontarietà della sua condizione di permanenza nel mercato, v. cap. II, § 3).

Le evoluzioni normative e giurisprudenziali non hanno mai messo in discussione la centralità dell'involontarietà pur mostrandone le contraddizioni interne. Da ultimo, la l. n. 92/2012 ha accentuato la rilevanza del requisito in oggetto duplicandone l'incidenza, sia come elemento «causale» della disoccupazione, che come relativo «limite»³⁹⁵. È innanzitutto interessante notare come l'art. 2, comma 1, l. n. 92/2012 sottolinei la centralità dell'elemento di cui si tratta, ammettendo al trattamento Aspi coloro i quali abbiano «perduto involontariamente il lavoro», come se la “perdita del lavoro” non costituisca già un evento del tutto indesiderato. Il contenuto giuridico di questa previsione sottolinea l'esclusione dalla tutela dell'ipotesi di dimissione e di risoluzione consensuale (tranne il caso, espressamente previsto, in cui sia intervenuta nell'ambito del procedimento di cui all'art. 7 della l. n. 604, come modificato).

³⁹⁴ Art. 45, comma 3, r.d.l. n. 1827/1935.

³⁹⁵ Al contrario, secondo M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità* cit., pag. 700 s. «il requisito dell'involontarietà va interpretato in assoluto come limite non come causale».

Sembra però che la scelta delle parole (diverse da quelle utilizzate in relazione all'indennità di disoccupazione) voglia chiarire l'impraticabilità di qualsivoglia tentativo di sminuire l'involontarietà come chiave per accedere alle tutele economiche. A dire il vero, un approccio del genere si era registrato, solo in riferimento alla fase costitutiva-negoziale del rapporto, nel momento in cui la Corte costituzionale³⁹⁶ aveva escluso la presenza di un automatismo tra volontarietà dell'accettazione di una tipologia contrattuale e volontarietà della seguente condizione di disoccupazione³⁹⁷. Tale assunto non ha avuto però molta fortuna in seguito al contrario intervento della Cassazione del 2003 (ed ai relativi corollari sviluppati dalla Corte Costituzionale nel 2006) che ha considerato la libera scelta di una tipologia contrattuale (il *part time* verticale) da parte del lavoratore come un criterio determinante al fine di escludere l'involontarietà della disoccupazione e quindi la tutela³⁹⁸.

V'è da dire che anche se la riforma non affronta in maniera diretta la problematica, proprio attraverso l'accentuazione del requisito dell'involontarietà è contestualmente confermata l'esclusione dalla tutela dei disoccupati con contratto di lavoro a tempo parziale verticale sostenuta dalla giurisprudenza menzionata.

Non sembra si possa aprire alcuno spazio per la protezione dei periodi di inattività interni ai rapporti di lavoro, tipici del rapporto a tempo parziale verticale³⁹⁹, nemmeno con il nuovo strumento della mini-Aspi, anch'esso subordinato, come l'Aspi ordinaria, alla condizione della perdita involontaria del lavoro⁴⁰⁰. Per questo motivo non c'è più alcun margine di compatibilità tra svolgimento di attività lavorativa e godimento di una prestazione di sostegno del

³⁹⁶ Corte cost. n. 160/1974 in *Riv. giur. lav.*, 1974, III, pag. 57.

³⁹⁷ Similmente, Corte cost. n.132/1991, in *Riv. It. dir. lav.*, 1992, II, pag. 743.

³⁹⁸ V. cap. I, par. 2.

³⁹⁹ Per la tutela previdenziale dei periodi di non lavoro interni v. P. BOZZAO, *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *Lav. dir.*, 2007, 1, pag. 46 ss. e ID., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, 2005, pag. 162 ss.

⁴⁰⁰ Vedi art. 2, comma 22 che in riferimento alla mini-Aspi richiama il comma 4, limitatamente alla lett. a): L'indennità di cui al comma 1 è riconosciuta ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente il lavoro etc..

reddito⁴⁰¹, se non per quanto riguarda i lavoratori agricoli che continuano a godere della disciplina privilegiata confermata dalla l. n. 92/2012 e non sono perciò vincolati per legge al requisito della “involontaria perdita di lavoro”. La recente legge di riforma (su cui *infra*) ha aderito all’orientamento che esclude la tutela previdenziale per a disoccupazione quando rimane in vita il rapporto di lavoro, in sintonia con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 121/2006 che ha ritenuto incompatibile la protezione per i *part timers* verticali nei periodi in cui non c’è alcuna attività perché la prosecuzione del rapporto di lavoro può comunque assicurare «una stabilità e una sicurezza retributiva».

È possibile sostenere che le norme relative all’involontarietà della disoccupazione attribuiscono una notevole importanza all’atteggiarsi della volontà del lavoratore in alcuni particolari momenti nell’arco di tempo che va dalla stipulazione di un rapporto di lavoro, alla sua cessazione e al successivo ingresso nel mercato del lavoro. Alcune circostanze attinenti al rapporto di lavoro si proiettano al di fuori di esso e divengono presupposto per l’attivazione delle tutele, in particolar modo per quelle di sostegno del reddito. La tutela di cui il lavoratore può godere nel mercato dipende, perciò, in buona misura da una valorizzazione della volontà espressa in particolari circostanze del rapporto di lavoro, quali il momento costitutivo, come avviene per le esclusioni dei lavoratori con contratto *part time*; oppure la cessazione, nonché la fase che subito segue di ingresso nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il momento di espressione dell’autonomia contrattuale, l’orientamento giurisprudenziale esaminato in riferimento al *part time* verticale, non contrastato dalle nuove previsioni di legge, si caratterizza per una certa dose di formalismo quanto alla «pretesa di libera autodeterminazione contrattuale dei lavoratori»⁴⁰². Al contrario, è opinione della CGCE⁴⁰³ che non sia infrequente che il lavoratore non goda di fatto di alcun potere contrattuale nella

⁴⁰¹ Come si è visto anche in relazione alle regole per la conservazione dello *status* di disoccupazione, vedi cap. II, § 3.

⁴⁰² G. G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in *Lav. dir.*, 2007, 4, pag. 607.

⁴⁰³ Sent. CGCE C- 413/01, *Ninni - Orasche*, punto 43. Le considerazioni della sentenza sono state anche accolte nella Dir. 2004/38/Ce.

fase costitutiva del rapporto, ragion per cui, al fine di definire la volontarietà o involontarietà, non dovrebbe essere attribuita importanza dirimente alla tipologia contrattuale definita dalle parti, bensì ad altre circostanze che possono meglio motivare la scelta di una certa forma contrattuale (v. *infra* cap. I, § 6).

Per di più, si tratta di una posizione in controtendenza rispetto al programma di riforma avviato con la l. n. 92/2012 nell'ambito del quale la tipologia contrattuale diviene, in genere, elemento recessivo al fine di determinare l'accesso alla tutela.

Nemmeno vi sono spazi per aprire la tutela a vicende di cessazione del rapporto diverse rispetto al licenziamento, se non nell'ambito della procedura preventiva davanti alla DTL in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. In quel caso, però, si tratta di una previsione finalizzata principalmente a incentivare la conclusione di accordi alternativi al licenziamento⁴⁰⁴.

Le norme penalizzanti in relazione alle dimissioni sono frutto della fase dell'espansione industriale nella quale c'era l'esigenza di mantenere i lavoratori presso un'impresa e di favorire una condizione di stabilità in grado di avvantaggiare tanto le imprese, quanto i lavoratori⁴⁰⁵. Allo stesso tempo, non può essere ignorato che sia la stessa Costituzione a imporre l'involontarietà della condizione di mancanza di lavoro da tutelare (art. 38, comma 2 Cost.). Anche se la centralità attribuita all'involontarietà è conseguenza diretta e in certa misura inevitabile dell'importanza del rischio nel meccanismo assicurativo, sorge il dubbio di una insufficiente considerazione dei riflessi sulla valorizzazione dell'individuo all'interno del proprio percorso lavorativo.

L'uscita da un posto di lavoro in maniera volontaria è sempre stata sfavorita e lo è anche ora, con l'eccezione introdotta dalla legge n. 92/2012 (v. *supra*), poiché le tutele sono sempre state attivate solo in occasione dell'evento

⁴⁰⁴ L'incentivo consiste anche nel fatto che il lavoratore dopo la risoluzione consensuale può essere affidato ad un'agenzia per il lavoro che svolga attività di somministrazione, di intermediazione o di supporto alla ricollocazione professionale (art. 1, comma 7, l. n. 92/2012 che rinvia all'art. 4, comma 1, lett. a), c), e) del d. lgs. n. 276/2003). La legge però non specifica che tipo di attività o progetti dovrebbero essere previsti in questi casi.

⁴⁰⁵ V. cap. I, §1.

disoccupazione subito e non scelto dal lavoratore. Così declinata, la protezione del posto di lavoro ha portato ad escludere che l'ordinamento riconosca e tuteli un eventuale interesse del lavoratore ad uscire da un rapporto di lavoro per cercarne un'altra collocazione professionale. L'esclusione dal godimento delle tutele economiche del lavoratore dimissionario che pur intenda rimanere disponibile sul mercato del lavoro, se confrontato con il fatto che spesso i passaggi da un'occupazione all'altra avvengono direttamente⁴⁰⁶, manifesta il fatto che nell'ordinamento non è previsto alcun vantaggio per la permanenza volontaria nel mercato del lavoro. Al contrario, l'interesse all'uscita definitiva dal mercato del lavoro attraverso un «uso improprio» dell'accesso al pensionamento che scivola verso forme di assistenzialismo è stato spesso considerato meritevole di tutela, anche se, a dire il vero, nella fase precedente a quella attuale⁴⁰⁷.

Non è semplice giustificare il collegamento tra le vicende del singolo rapporto di lavoro e la possibilità di accedere alla prestazione di disoccupazione. Non c'è coincidenza tra il fondamento occupazionale della tutela contro la disoccupazione, così come di tutto il nostro sistema previdenziale, e il legame tra le vicende del singolo rapporto e l'accesso alla tutela. È vero che «lo stato di bisogno ... è un elemento di circoscrizione della tutela del sistema di protezione sociale»⁴⁰⁸ e in virtù di esso è possibile giustificare l'esclusione dalle tutele della condizione volontaria. Allo stesso tempo, però, può dubitarsi del fatto che la

⁴⁰⁶ Si tratta di una canale occupazionale a sé stante, già a partire dall'esclusione del criterio dell'assunzione numerica (*ex art. 11, comma 6, l. n. 264/1949*). Secondo M.G. GAROFALO, *Collocamento, integrazione guadagni, mobilità: un profilo storico*, in *Collocamento e mercato del lavoro*, a cura di M.G. GAROFALO - C. LAGALA, DeDonato, 1982, pag. 14 s., «veniva distinto un mercato del lavoro forte da uno debole non sulla base della qualità della forza lavoro rispettivamente richiesta e offerta ma sulla base di elementi istituzionali» che comportavano una preferenza per i lavoratori occupati disponibili ad altra occupazione.

⁴⁰⁷ M. CINELLI, *Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 3, 2010, pag. 420 s. ricordando la svolta della l. n. 222/1984 finalizzata a «depurare la disciplina dell'invalidità pensionabile dalla funzione surrogatoria di provvedimenti di politica economica destinati alla tutela del reddito».

⁴⁰⁸ S. RENGA, *Ammortizzatori sociali, crisi, riconciliazione*, in *Persone, lavori, famiglie cit.*, pag. 173.

modalità di determinazione dello stato di bisogno presupponga un evento lesivo accorso alla condizione del lavoratore..

Per di più, sembra che l'involontarietà, riferita sia alla causa della disoccupazione che alla condotta del disoccupato, contrasti con molti degli obiettivi della riforma, come quello di cui all'art. 1, comma 1, lett. d), l. n. 92/2012. È evidente infatti che la condizione attuale del mercato del lavoro vede emergere anche altre esigenze. Il tentativo di proteggere o recuperare il valore della stabilità all'interno del posto di lavoro, perseguito in maniera non sempre chiara dall'ordinamento⁴⁰⁹, non ha messo in discussione la tendenza del mercato del lavoro post-industriale al dinamismo e al potenziamento delle conseguenti attitudini inclusive. L'attribuzione delle tutele solo in caso di disoccupazione involontaria esprime un'idea del disoccupato soggetto passivo rispetto agli andamenti del mercato e del rapporto di lavoro che va di pari passo con un'idea del lavoro che non offre gli strumenti materiali e ancor meno culturali per attraversare i periodi di non lavoro o di lavoro frammentato⁴¹⁰.

1.1 Disoccupazione involontaria e disponibilità all'attivazione

Se si considera, invece, la condizione di involontarietà dal punto di vista della posizione del disoccupato nel mercato del lavoro, si riscontrano elementi in parte differenti.

In generale l'art. 3, comma 1 del d. lgs. n. 181/2000 elenca gli interventi che devono essere effettuati nei confronti dei destinatari delle misure offerte dai Servizi per l'Impiego ovvero sia tutti coloro che sono in possesso dello *status* di

⁴⁰⁹ Si veda a tal proposito la regolamentazione ossimorica del contratto di lavoro a termine contenuta, dopo le ambiguità delle regolamentazione precedenti, in particolare nella l. n. 92/2012 che oscilla tra liberalizzazione e controllo, L. ZAPPALÀ, *Flexicurity e valorizzazione della capability: l'impulso alla ri-regolamentazione del contratto a termine*, WP CSDLE, Int, n. 97/2012, pag. 41 ss.

⁴¹⁰ Si vedano le considerazioni sugli ammortizzatori culturali per fronteggiare la privazione del lavoro di F. TOTARO, *Ammortizzatori culturali*, in *Lessico giuslavoristico, Lavoro*, ordinato da M. PEDRAZZOLI, Bononia University Press, 2010, pag. 37 ss.

disoccupazione⁴¹¹. Si tratta, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c) del decreto in oggetto, di chi, privo di lavoro, sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa. Per i beneficiari dei servizi per l'impiego che godano di trattamenti di disoccupazione o di prestazioni collegate alla sospensione del rapporto di lavoro, poi, è prevista una condizione di vantaggio perché sono specificate con maggiore precisione (art. 3, commi 1 *bis* e 1 *ter*, d. lgs. n. 181/2000) le azioni che devono essere necessariamente rese per favorire l'inserimento.

Per acquisire tale *status* e quindi accedere ai servizi per l'impiego è sufficiente essere privi di un lavoro e offrire la propria disponibilità alle misure offerte dal singolo Centro per l'Impiego (individuati all'interno di un Patto di servizio). Non è però necessario che la mancanza di lavoro derivi dalla cessazione del precedente rapporto, poiché sono destinatari dei servizi anche gli inoccupati, né tanto meno occorre una «perdita involontaria del rapporto», ovvero un licenziamento. La selezione dei soggetti cui rivolgere le misure per il mercato del lavoro adotta come punto di riferimento non tanto le vicende del precedente rapporto quanto l'attitudine del beneficiario in quel momento. I servizi perciò saranno erogati finché permarrà quella “disponibilità al lavoro” che testimonia l'involontarietà della condizione attuale di mancanza di lavoro.

Il possesso dello *status* e dunque la disponibilità che il disoccupato ha reso non consente solamente di continuare ad accedere alle attività e alle misure di politica attiva elencate all'art. 3, d. lgs. n. 181/2000, ma condiziona anche il diritto all'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito, e in particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 14, l. n. 92/2012, all'Aspi. Ciò significa che la decadenza dai trattamenti di disoccupazione consegue (*id est*, “è condizionata”) anche al fatto che il beneficiario non abbia ottemperato a quei comportamenti ritenuti dalla legge elementi costitutivi e al tempo stesso confermativi della condizione di disoccupazione involontaria.

A tal proposito, la l. n. 92/2012 ha introdotto, con riferimento generale a «indennità di mobilità o indennità o sussidi la cui corresponsione è collegata allo

⁴¹¹ Oltre che altre categorie di soggetti destinatari di misure ulteriori e individuati in maniera espressa, v. art. 1, comma 2, lett. a,b,d,e,f.

stato di disoccupazione o di inoccupazione» (art. 4, comma 41), la previsione di più restrittivi requisiti decadenziali⁴¹². Conseguentemente, il comportamento tenuto dal disoccupato riveste una grande importanza affinché egli rimanga inserito nel circuito dell'erogazione dei trattamenti e dei servizi, ma non rilevano tanto le scelte orientate dalla consapevolezza della necessità di mantenersi attivo, formato e disponibile al lavoro, bensì atteggiamenti di disponibilità indotti da meccanismi istituzionali vincolanti. Come è stato osservato in precedenza, è evidente il margine di contraddizione tra la responsabilizzazione e la scelta di condotte proattive, da un lato, e i vincoli cui il disoccupato è tenuto a sottostare per non perdere la protezione sociale di cui gode, dall'altro.

Sembra che così, paradossalmente, l'ordinamento attribuisca grande rilevanza al fatto che il lavoratore abbia volontariamente partecipato (o non lo abbia fatto) alla catena di eventi che hanno portato alla disoccupazione, sia per quanto riguarda la scelta della tipologia contrattuale, che per quanto riguarda la cessazione del rapporto (persino in relazione alle condotte tenute durante lo svolgimento, eventualmente rilevanti come giusta causa di licenziamento). Anche quando il disoccupato non è più legato ad un rapporto di lavoro ed è disponibile sul mercato, il godimento delle tutele consegue alla disponibilità ad accettare determinate offerte di lavoro o di formazione. In tutti questi casi l'ordinamento identifica l'involontarietà della condizione di disoccupato nella completa assenza di adesione ai processi che determinano la mancanza di lavoro in modo che l'accesso alle tutele per il disoccupato finisce per coincidere con una condizione di passività. La centralità dell'involontarietà mostra un'immagine del lavoratore disoccupato certamente lontana dall'idea dei Mercati del lavoro Transizionali⁴¹³ e che non sembra funzionale ad incrementare la fluidità e dinamicità del mercato del lavoro.

⁴¹² V. cap. II, § 2.

⁴¹³ G. SCHMID, *Transitional labour market and flexicurity: managing social risks over the life course*, in *Transforming European Employment Policy*, op. cit., pag. 46 ss. Grande importanza alla gestione delle transizioni fra più occupazioni è presente anche nel rapporto Supiot, *Il futuro del lavoro*, op. cit., in particolare pag. 39-68.

1.2 Problemi della tutela nel mercato del lavoro: tra responsabilità e libertà.

Nell'ambito degli strumenti per il sostegno del reddito l'involontarietà della condizione di disoccupazione è presa in considerazione sia come antecedente causale per l'accesso alle tutele che come elemento che ne consente in seguito la prosecuzione. La duplicazione della rilevanza (e delle verifiche) dell'involontarietà non costituisce una novità introdotta dalla legge n. 92/2012 né dalle prime norme di legge che hanno introdotto meccanismi di cd. "condizionalità" delle prestazioni previdenziali (come l'art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008). L'erogazione del sostegno del reddito è sempre stata accompagnata da scadenze derivanti dall'indisponibilità del lavoratore a cercare o accettare una nuova occupazione con lo scopo di esercitare una funzione di "controllo" sulla disoccupazione e sul suo carattere autenticamente involontario.

La novità emersa in questo ambito sul finire del secolo scorso sta nel fatto che il meccanismo si è caricato di finalità ulteriori legate principalmente alla promozione di comportamenti attivi nel mercato del lavoro⁴¹⁴. Come si è cercato di illustrare⁴¹⁵, il tema dell'attivazione del disoccupato ha assunto importanza centrale, benché non esclusiva, nei processi di riforma del *welfare* europeo sulla scorta delle sollecitazioni derivanti dalla Strategia Europea per l'Occupazione. Di conseguenza l'esigenza, di «ascendenza euro-unitaria»⁴¹⁶, di realizzare politiche di attivazione ha fatto sì che anche il nostro ordinamento intraprendesse percorsi normativi finalizzati a realizzare stabili collegamenti tra gli interventi sul lato passivo della tutela e quelli sul lato attivo⁴¹⁷. Per questo motivo, gli elementi selezionati dal legislatore per accertare la permanenza dell'involontarietà della condizione di disoccupazione ai fini dell'accesso alle prestazioni hanno progressivamente acquisito un maggior numero di funzioni. Le condotte che manifestano l'impegno del disoccupato a essere attivamente presente nel mercato

⁴¹⁴ V. le considerazioni esposte da F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi* cit., pag. 40 ss.

⁴¹⁵ Cap. II, paragrafo 2.

⁴¹⁶ A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione*, cit., pag. 559

⁴¹⁷ V. COM (2012)173, Verso una ripresa fonte di occupazione, pag. 14.

del lavoro divengono il presupposto sia per conservare il godimento del sostegno monetario che per usufruire dei servizi e delle misure per reperire nuove opportunità di lavoro. Come si è rilevato, infatti, le ipotesi di decadenza individuate dalla legge si sdoppiano in due gruppi di requisiti richiesti, appunto, l'uno per il mantenimento delle prestazioni di sostegno al reddito, l'altro per godere dei Servizi per l'Impiego⁴¹⁸.

L'articolato normativo cui ci si riferisce con la formula della cd. "condizionalità" rappresenta la scelta operata in via principale dal nostro ordinamento nell'ottica del perseguimento delle politiche di attivazione. La lettura delle norme che dispongono la perdita dei trattamenti previdenziali qualora il disoccupato utente dei SPI venga meno agli impegni "di attivazione" assunti non è certo agevole a causa della mancanza di adeguato coordinamento interno (che talvolta diviene vera e propria contraddizione⁴¹⁹).

Deve però ammettersi che emerge una linea di intervento chiara, per quanto suscettibile di miglioramento. Si tratta dell'intenzione di imporre comportamenti attivi e responsabili a chi voglia beneficiare – purché sia in possesso dei tradizionali requisiti assicurativi – dei trattamenti di sostegno del reddito⁴²⁰. In questa ottica, la condizionalità per l'attivazione dei disoccupati costituisce uno strumento di trasformazione a livello normativo delle politiche per il mercato del lavoro. Il sistema cerca, infatti, di creare un punto di contatto e al tempo stesso di equilibrio tra le misure di sostegno al reddito e le attività rese per favorire il reinserimento lavorativo del percettore del reddito che allontani il

⁴¹⁸ V. P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego* cit., pag. 491 s. L'A. evidenzia come le differenze si verifichino soprattutto tra i requisiti per lo *status* di disoccupazione e le previsioni di condizionalità di cui all'art. 4, comma 41. Quest'ultimo requisito in realtà sarebbe fortemente ridimensionato dalla presenza del requisito di decadenza specifico per l'Aspi (art. 2, comma 14) e anche dalla permanenza di alcuni meccanismi di decadenza speciali.

⁴¹⁹ Come in relazione alla vicenda dell'art. 2, comma 17, l. n. 92/2012 che fa riferimento all'art. 4, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 181/2000, abrogato dall'art. 4, comma 33, della predetta legge. Può essere criticata la realizzazione a metà del disegno di coordinamento tra politiche attive e passive, v. P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego* cit., pag. 507.

⁴²⁰ Formula un giudizio sostanzialmente positivo P. A. VARESI, *La protezione sociale del lavoratore* cit., pag. 1303 ss.

pericolo di comportamenti passivi gravanti sulle finanze pubbliche. È però vero che, come si è cercato di illustrare *retro* (cap. II), le politiche di attivazione dovrebbero indurre o almeno incentivare comportamenti virtuosi nei destinatari, realizzando la proiezione del principio costituzionale di cui all'art. 4, comma 2 Cost.⁴²¹ mentre il risparmio di spesa dovrebbe essere un obiettivo del tutto residuale ed eventuale⁴²².

L'introduzione generale e orientata all'uniformità della condizionalità realizzata con la l. n. 92/2012 ha come presupposto la capacità dei soggetti pubblici, quanto a risorse e professionalità, di gestire adeguatamente ed efficientemente il meccanismo. Ma in effetti, anche ammettendo un buon livello di funzionamento dell'apparato pubblico per i servizi per l'occupazione, è chiaro che la previsione di decadenze e sanzioni non escluderebbe di per sé condotte illecite ai danni del sistema previdenziale pubblico, soprattutto con riferimento al lavoro irregolare⁴²³. Rimane inoltre un problema relativo all'adesione ai meccanismi di condizionalità. Mentre sono chiari i referenti comunitari e i vantaggi che dovrebbero conseguire all'adozione di politiche di *workfare*, permangono alcune criticità riguardanti sia l'operatività degli istituti in oggetto che le ripercussioni sulla sfera personale degli individui coinvolti.

Sul piano del funzionamento degli istituti, deve innanzitutto essere segnalato che la riforma appena entrata in vigore non ha colto l'occasione per introdurre una nozione unica⁴²⁴ di disoccupazione valida sia per il godimento dei

⁴²¹ M. CINELLI, *Verso un nuovo welfare?* in *Lavoro, competitività, welfare. Dal d. l. n. 112/2008 alla riforma del lavoro pubblico*, Utet, 2009, pag. 467. Concorda P.A. VARESI, *La protezione del lavoratore* cit., pag. 1034. Similmente, S. RENGÀ, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, op. cit., pag. 638, ritiene che «la condizionalità ha lo scopo di funzionalizzare la prestazione sociale ad una politica attiva dell'impiego». Considera al contrario che questa previsione «si riferisca ad ogni attività utile alla società ... e non implica un nesso con la sfera dell'economia», M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv., giur. lav.* 1999, I pag. 17.

⁴²² S. PIRRONE - P. SESTITO, *Disoccupati in Italia* cit., pag. 156 ss.

⁴²³ Sostenendo che «la garanzia della trasparente condizione di bisogno deve essere data dalla repressione delle violazioni», E. GRAGNOLI, op. cit., pag. 32 del dattiloscritto.

⁴²⁴ La dottrina si è posta il problema dell'esistenza di una nozione unica di disoccupazione a partire dal d. lgs. n. 181/2000 che prevedeva e prevede all'art. 1, comma 2 che la definizione di stato di disoccupazione sia da intendersi «ad ogni effetto»: vedi tra

trattamenti previdenziali, che per l'accesso ai servizi per facilitare la ricollocazione sul mercato del lavoro. Ciò complica notevolmente l'operatività e l'effettività dei meccanismi decadenziali legati all'attivazione del disoccupato su cui è strutturato il sistema di protezione dalla disoccupazione.

È possibile che ciò non rappresenti soltanto un difetto di coordinamento legislativo ma che testimoni una certa difficoltà per il legislatore nell'assimilare i due gruppi di norme. In effetti non c'è piena sintonia tra una disciplina volta a erogare servizi a soggetti che si mantengano attivi sul mercato del lavoro e quella che prevede i trattamenti di sostegno al reddito, innanzitutto perché diverse sono le basi su cui tali strumenti si fondano, «l'uno costruito su fattispecie astratte, alla ricerca di maggiore eguaglianza, l'altro sulla personalizzazione»⁴²⁵. Come emerso già in occasione della sentenza della Corte costituzionale, n. 268/2007⁴²⁶, non è agevole coordinare l'elasticità che la legge statale, in accordo con l'art. 117, comma 3 Cost., accorda ai legislatori regionali in relazione ai Servizi per l'impiego, e la necessaria uniformità sul territorio nazionale che deve discendere dalla competenza statale esclusiva della previdenza sociale⁴²⁷. Infine, al di là della diversità strutturale tra le due forme di protezione, le scelte del legislatore possono essere state anche condizionate dal timore che le incertezze relative al funzionamento dei SPI pesassero sull'operatività delle scadenze previdenziali.

Sul piano individuale, poi, dall'accettazione del disoccupato delle proposte di riqualificazione o di offerte di lavoro dipende sia la possibilità di godere dei trattamenti previdenziali espressivi della garanzia costituzionale di cui all'art. 38 Cost. che la possibilità di mantenere l'accesso ai servizi per la riqualificazione e la ricollocazione professionale. L'attivazione del disoccupato si caratterizza perciò per l'esistenza di uno scambio: il mantenimento di tutti i

gli altri a favore A. LASSANDARI, *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro* in R. DE LUCA TAMAJO - M. RUSCIANO - L. ZOPPOLI, *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, pag. 406, Ed. Scientifica, 2004, pag. 404; *contra* C. LAGALA, *La nozione di disoccupazione e gli incentivi per il reinserimento lavorativo* in *Part time verticale e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, a cura di C. LAGALA, Giuffrè, 2004, pag. 155 ss.

⁴²⁵ E. GRAGNOLI, *op. cit.*, pag. 34 dattiloscritto.

⁴²⁶ In *Giur. cost.*, 2007, 4, 2636, nt. PESSI.

⁴²⁷ Così P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego cit.*, pag. 503.

benefici e delle tutele è condizionato alla conservazione di una situazione di attivazione (ricavata dal mancato rifiuto delle offerte che vengono formulate) che dovrebbe esser l'obiettivo cui tendono le politiche di attivazione. In altre parole, la finalità che queste ultime si pongono è oggettivizzata e diviene prerequisito per intraprendere la strada dell'attivazione⁴²⁸.

È chiaro che l'effettività di quello che dovrebbe essere un meccanismo virtuoso è comunque condizionata dalla qualità dei servizi offerti dai Centri per l'Impiego, così come dalle caratteristiche che la legge traccia per la prestazione lavorativa che non può essere rifiutata dal disoccupato. Si tratta di un prerequisito individuato in maniera particolarmente severa e rigida dall'ultima normativa, laddove è previsto il vincolo all'accettazione di un'offerta di lavoro «inquadrata in un livello retributivo superiore almeno del 20 per cento rispetto all'indennità cui ha diritto».

Da questo punto di vista viene in luce un elemento rilevante nella definizione delle politiche attive (e di attivazione): la garanzia del diritto al lavoro, inteso come possibilità di svolgere un'attività lavorativa conforme alle proprie aspirazioni e intenzioni. Poiché l'effettività di questo diritto costituzionalmente sancito è fortemente condizionata dalla qualità ed efficienza dei servizi, sancisce un legame stretto tra realizzazione della dimensione positiva e negativa del diritto al lavoro⁴²⁹.

Il rischio che emerge in misura ancora maggiore con l'inasprimento dei requisiti della condizionalità attuato con la l. n. 92/2012 è una compressione della qualità del lavoro che il soggetto viene indotto ad accettare sotto la spinta (coercitiva?) della potenziale perdita del trattamento di sostegno del reddito. Al di là della mancanza di previsioni chiare, accessibili e intelleggibili per tutti i disoccupati, che certo non agevola un percorso di acquisizione di consapevolezza e responsabilità, il punto critico concerne il livello retributivo, la corrispondenza

⁴²⁸ M. COLASANTO, *Forza e debolezza del nuovo welfare*, in *Riconciliare lavoro welfare e cittadinanza*, num. monografico di *Soc. lav.*, n. 117, pag. 33

⁴²⁹ Vedi il lavoro di A. ALAIMO, *Il diritto sociale al lavoro* cit., pag. 74-79, che sottolinea come questo legame sia realizzabile al meglio attraverso il supporto reso dai SPI alle transizioni lavorative «nel rispetto delle caratteristiche specifiche dei soggetti che ne sono protagonisti».

con il profilo professionale del lavoratore e, non ultimo, anche la tipologia contrattuale (in relazione al valore della stabilità⁴³⁰) dell'offerta di lavoro che si è chiamati ad accettare.

La compressione della libertà sotto il profilo della possibilità di scegliere un lavoro di qualità si manifesta nel fatto che non tutte le "attività" sono considerate adeguate al percorso di reinserimento necessario per continuare a essere considerati soggetti "attivi" sul mercato del lavoro e non perdere tutti i diritti a tale condizione connessi. Altre forme di lavoro o altre tipologie di attività, siano esse di cura, di rilevanza sociale o di formazione faticano a trovare spazio nel requisito di condizionalità di cui all'art. 4, comma 41, l. n. 92/2012. Mentre per il rifiuto di un'iniziativa di politica attiva è ammessa la possibilità di addurre un giustificato motivo, per il rifiuto di un'offerta di lavoro⁴³¹ è solamente fissata la retribuzione minima al di sotto della quale è legittimo il rifiuto della proposta.

Le previsioni dell'art. 4, d. lgs. n. 181/2000 appaiono invece più inclini a garantire una condizione di libertà per il disoccupato. È infatti ammessa la possibilità di giustificare il rifiuto di offerte di lavoro e non perdere le misure per la ricollocazione sul mercato del lavoro previste dai Centri per l'Impiego. Le leggi regionali hanno interpretato questo requisito per lo più in relazione a motivi oggettivamente impeditivi come malattia, infortunio o gravidanza⁴³², senza attribuire rilevanza, a dire il vero, a esigenze collegate a percorsi professionali o di vita "alternativi" ma degni di apprezzamento dal punto di vista sociale.

Anche se l'offerta di lavoro "non rifiutabile" è definita diversamente nelle due ipotesi, in ogni caso il venire meno della disponibilità al lavoro che è sancita con il possesso dello *status* di disoccupazione comporta la perdita anche

⁴³⁰ V. le considerazioni di L. ZOPPOLI, *La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno* cit., pag. 8. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno* cit., pag. 263 sottolinea nei nuovi requisiti di cui all'art. 4, comma 41, l. n. 92/2012 una possibile compressione del parametro costituzionale tanto dell'art. 36 quanto che dell'art. 38.

⁴³¹ Opportunamente ricorda P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego* cit., pag. 497 che al più potrà parlarsi di rifiuto di una "proposta di offerta di lavoro" auspicando che questa sia immediatamente seguita da un'offerta di lavoro formalizzata in sede pubblica.

⁴³² Vedi l'analisi di D. GAROFALO, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, II, pag. 645.

dell'accesso ai trattamenti previdenziali. Dall'intreccio delle norme sulla condizionalità dei servizi e dei sussidi sembra, invece, difficile ipotizzare che si verifichi la situazione inversa, ovvero la perdita del trattamento previdenziale e la conservazione dell'accesso ai servizi che eventualmente sia poi compensata da un'ulteriore proposta di lavoro più consona alle proprie caratteristiche lavorative.

La legge n. 92/2012 ha fallito l'occasione di ricostruire una nozione unitaria di decadenza dalle prestazioni, che, almeno per quanto riguarda l'Aspi, unisca l'art. 4, comma 1, lett. b) e c) d. lgs.n. 181/2000 e l'art. 2, comma 12 (lasciando ai requisiti di cui all'art. 4, comma 41 solo una funzione residuale). Questa circostanza ha comportato un'incidenza negativa non solamente in relazione alle (disattese) esigenze di razionalità⁴³³, ma anche rispetto alla conservazione del requisito della giustificatezza del rifiuto e della congruità del lavoro che viene offerto. Solamente attraverso la conservazione di questi elementi può essere salvaguardata la professionalità del lavoratore e la rilevanza di altri percorsi di vita o di lavoro che siano destinatari di considerazione sociale nel mercato.

Riprendendo quanto scritto poc'anzi, non bisogna però dimenticare che sono sempre state previste sanzioni contro l'abuso delle prestazioni previdenziali. Il carattere innovativo della condizionalità, infatti, non consiste nella decadenza delle prestazioni in conseguenza a scelte non conformi rispetto alla involontarietà della condizione di disoccupazione. Semmai è la pretesa di condizionare il comportamento dei disoccupati imponendo determinate condotte sul mercato del lavoro, attraverso il timore della decadenza, a costituire la novità delle politiche di attivazione espresse attraverso il sistema della condizionalità.

Dunque sotteso a queste politiche non c'è solo il rischio di una decisa compressione della qualità del lavoro e della libertà al lavoro, ma anche il pericolo di una carenza di efficacia della complessa strumentazione introdotta. È infatti evidente che la possibilità di essere ricollocati sul lavoro o di essere ricollocati prima dipende essenzialmente dal fatto che un lavoro – conforme ad

⁴³³ Ben sottolineate da P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego* cit., pag. 494.

un certo profilo professionale e reddituale – ci sia⁴³⁴. Dall'accento posto sulle politiche di attivazione si comprende che il legislatore non considera adeguatamente il fatto che la disoccupazione degli ultimi anni è essenzialmente frutto dell'incidenza della crisi sul mercato del lavoro e non dei limiti o delle inefficienze dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, tanto che le politiche attive potrebbero rendere «tutti i percettori di ammortizzatori in deroga (ma lo stesso può valere per la generalità degli interventi, *nda*) egualmente occupabili...ma...non riuscire a rioccuparne neanche uno»⁴³⁵. Senza adeguate politiche di sviluppo e crescita economica, l'idea che sia possibile incrementare la competitività dell'offerta di lavoro rendendo i singoli lavoratori sul mercato occupabili, formati e attivi mostra i propri limiti non solo per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi occupazionali, ma anche in relazione alla necessaria protezione sociale nei confronti di chi sia rimasto privo di lavoro⁴³⁶.

Un simile rischio, forse persino maggiore, riguarda anche l'obbligo di accettare un percorso formativo di riqualificazione. La decadenza in caso di rifiuto della formazione è giustificabile solo nel caso in cui il percorso sia finalizzato a una possibilità di lavoro concreta, trasformandosi altrimenti in una «aggiuntiva forma di penalizzazione per chi ha già subito la perdita del lavoro»⁴³⁷.

⁴³⁴ H.J. REINHARD – O. FAUFMANN, *Activation from a legal point of view*, *op. cit.*, pag. 456-457.

⁴³⁵ M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-Parti sociali* in Riv. giur., lav., 2011, 2, pag. 396 s.

⁴³⁶ In questo senso, critica rispetto all'«ammaliante sirena della Sicurezza attiva» se non accompagnata da adeguate politiche redistributive del reddito, S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, *op. cit.*, pag. 282 ss.

⁴³⁷ M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno cit.*, pag. 263.

2. La convivenza di diversi modelli di finanziamento delle tutele. Dalla struttura assicurativo-contributiva alla sussidiarietà.

Il problema del finanziamento delle misure di sostegno al reddito è più che mai centrale nel processo di riforma degli interventi a sostegno della disoccupazione avviato con la l. n. 92/2012.

Il quadro degli ammortizzatori sociali vede, infatti, la convivenza di molti sistemi di finanziamento, espressione di momenti storici e di schemi giuridici differenti. Oltre al meccanismo assicurativo-contributivo tipico dell'indennità di disoccupazione, oggi dell'Aspi, nonché, in parte, dell'indennità di mobilità e della Cassa integrazione Guadagni⁴³⁸, è sempre stato fondamentale l'intervento delle somme provenienti dalla fiscalità generale, sia per integrare il finanziamento della Cassa Integrazione, straordinaria in particolare, che per gli ammortizzatori in deroga. Per quanto riguarda gli ammortizzatori in deroga, sono state anche utilizzate, e lo sono tutt'ora, le somme derivanti dall'intervento del Fondo Sociale Europeo. Sono state oggetto di sperimentazione nuove modalità di reperimento di risorse economiche e conseguentemente nuove forme di integrazione organizzativa del sistema, attraverso la ricerca di risorse nei singoli ambiti categoriali di riferimento. Questa nuova forma di copertura, legata alla bilateralità, già avviata in relazione ad alcuni settori, è stata oggetto di ampliamento e potenziamento nella l. n. 92/2012 con l'obiettivo di estendere le tutele per l'ipotesi di sospensione dal lavoro oltre l'ambito tradizionale della Cassa Integrazione Guadagni.

Spesso è stata sottolineata l'inadeguatezza del meccanismo assicurativo per realizzare le complesse e multiformi esigenze di protezione. La critica è radicata sulle caratteristiche strutturali dell'assicurazione che non sarebbero adeguate a garantire la protezione della generalità dei cittadini. L'assicurazione è in effetti legata all'esistenza di un rischio di verificazione di un evento non voluto mentre la tutela previdenziale, anche in considerazione del dettato costituzionale

⁴³⁸ Contesta l'origine assicurativa sia della Cassa che dell'indennità di mobilità A. FONTANA, *Nella nebulosa degli strumenti di tutela del reddito*, in *Lav. dir.*, 2007, 1, pag. 131 ss.

(art. 38 Cost.), dovrebbe essere legata solamente alla situazione di bisogno sofferta dal cittadino. Il rapporto rischi-bisogni collega l'esistenza di una situazione di bisogno al rischio che ne costituisce l'antecedente, ma non connota la relazione inversa. Il rischio, perciò, rileva come semplice segnale, non esclusivo, per l'esistenza di un bisogno. Il tentativo di estendere la tutela a più soggetti, al di fuori dell'ambito individuato dal rischio, a partire dai lavoratori dell'agricoltura, è stato realizzato con un uso surrettizio dell'assicurazione e non conforme alle relative caratteristiche strutturali⁴³⁹. Le successive evoluzioni legislative hanno confermato l'estensione dell'assicurazione contro la disoccupazione oltre i limiti che le sarebbero propri, tanto da rendere sempre più incerta la permanenza autentica e non fittizia dello schema originario⁴⁴⁰.

In seguito alle modificazioni delle modalità produttive e della sfera del lavoro, sono aumentati i punti di rottura e le forze centripete rispetto al modello originario soprattutto a causa del fatto che «la tradizionale disciplina (era) è esemplata, nei suoi tratti principali, su situazioni ed esigenze di popolazioni relativamente omogenee e soprattutto sul modello tradizionale di lavoro»⁴⁴¹.

Nonostante ciò, il nuovo “ammortizzatore sociale”, come espressamente definito nella rubrica dell'art. 2, l. n. 92/2012⁴⁴² mantiene le modalità di funzionamento e anche la stessa denominazione, l'assicurazione sociale. Accanto alla conferma del gettito derivante dalla contribuzione già dovuta⁴⁴³, sono state introdotte altre modalità di finanziamento che perseguono contestualmente obiettivi ulteriori. La prima modalità “polifunzionale” che concorre al reperimento delle risorse per l'Aspi è il contributo addizionale dell'1,4% previsto in capo al

⁴³⁹ Come è stato rilevato da G. G. BALANDI, *Tutela del reddito* cit., pag. 14 ss. in particolare 20-22.

⁴⁴⁰ V. la ricostruzione delle vicende e delle problematiche che hanno portato alla dicotomia tra disoccupazione e disoccupazione a requisiti ridotti operata da S. CAZZANTI, *L'assicurazione per la disoccupazione: ragioni e alibi per una faccenda non conclusa*, *Lav. dir.*, 2007, 1, pag. 87. Da ultimo, molti dubbi hanno riguardato l'estensione dell'assicurazione contro la disoccupazione anche ai lavoratori sospesi non beneficiari del trattamento di CIG.

⁴⁴¹ M. CINELLI, *Occupazione, protezione sociale* cit., pag. 430.

⁴⁴² Ma su questa definizione v. cap. I, paragrafo 1.

⁴⁴³ L. n. 160/1975 art. 12, comma 6 e art. 28 comma 1..

datore che stipula contratti di lavoro a tempo determinato⁴⁴⁴ (art. 2, comma 28, l. n. 92/2012). È chiaro che contestualmente al reperimento di risorse aggiuntive, le norme cercano di regolamentare il mercato del lavoro costituendo un incentivo per alcune scelte datoriali⁴⁴⁵. L'art. 2, comma 31 individua un altro onere economico per gli imprenditori destinato all'Aspi che realizza una sorta di «tassa sulla flessibilità numerica in uscita»⁴⁴⁶. In seguito alle modifiche apportate al comma in oggetto dalla l. n. 228/2012, art. 1, comma 250, lett. f)⁴⁴⁷ si tratta di un contributo che il datore deve versare nei «casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'Aspi» ovvero sia in caso di licenziamento e di risoluzione consensuale se intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'art. 7, l. n. 604/1966⁴⁴⁸. Fino al 31 dicembre 2016 il contributo non sarà dovuto in caso

⁴⁴⁴ La previsione di cui all'art. 2, comma 28 si riferisce a tutti i casi «rapporti di lavoro subordinato non a tempo indeterminato», ragion per cui sembra corretto ritenere applicabile la contribuzione aggiuntiva anche alle ipotesi di utilizzo di lavoratori in somministrazione, allo stesso modo destinatarie di un intervento disincentivante da parte del legislatore. A tal proposito può ricordarsi che per non rendere eccessivamente oneroso il ricorso a questa tipologia lavorativa, l'art. 2, comma 39 riduce dal 4 al 2,6 % l'aliquota per la contribuzione di cui all'art. 12, comma 1, d. lgs. n. 276/2003, ovvero per i fondi bilaterali nel settore delle imprese di somministrazione di lavoro

⁴⁴⁵ Sia le esclusioni (art. 2, comma 29) che la previsione di restituzione del contributo in caso di trasformazione del contratto in tempo indeterminato (art. 2, comma 30) confermano la finalità suddetta.

⁴⁴⁶ Così F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione, cit.* L'A. evidenzia l'intento di disincentivare in particolare il recesso libero al termine del contratto di apprendistato.

⁴⁴⁷ Legge di stabilità 2013, che ha apportato alcune modifiche ai commi relativi agli ammortizzatori sociali per correggere incongruenze o fornire chiarimenti. Ad esempio all'art. 2, l. n. 92/2012 è stato aggiunto il comma 24 *bis* secondo il quale, per quanto non espressamente previsto, trovano applicazione le norme «già operanti in materia di disoccupazione ordinaria non agricola». Si sono così ridotti i rischi relativi all'insufficienza del *corpus* normativo di regolamentazione dell'Aspi richiamando, per le eventuali carenze, le regole consolidate relative all'indennità di disoccupazione.

⁴⁴⁸ Per contribuire al finanziamento dell'Aspi è stata incrementata l'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri degli aeromobili disposta dall'articolo 6-*quater* del D.L. n. 7/2005. A partire dal 1 gennaio 2016 le entrate dell'addizionale saranno versate alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'INPS (art. 2, commi 47-50). Vedi S. SPATTINI – M. TIRABOSCHI – J.

di licenziamento collettivo in considerazione della previsione di cui all'art. 5, comma 4, l. n. 223/1991. L'introduzione avverrà solo in seguito all'eliminazione dell'indennità di mobilità con un meccanismo premiale simile a quello attualmente in vigore in caso di raggiungimento di accordo sindacale. Al contrario, il contributo sarà triplicato in caso di mancato accordo sindacale⁴⁴⁹.

Il problema della spesa previdenziale⁴⁵⁰ condiziona significativamente anche l'ambito della tutela del reddito in caso di mancanza di lavoro. L'apertura a nuovi meccanismi e fonti di finanziamento è stata motivata essenzialmente dalla volontà di estendere l'ambito dei soggetti destinatari di strumenti di protezione dalla disoccupazione o più spesso dalla disoccupazione cd. parziale. La prima previsione generalizzata di un'integrazione del sistema ad opera della bilateralità si è avuta con l'art. 19, comma 1, lett. a) e b), d. l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009⁴⁵¹ che ha esteso l'erogazione dell'indennità di disoccupazione ai lavoratori interessati da processi di sospensione del rapporto di lavoro, ma esclusi dall'ambito di protezione della CIG, subordinatamente all'integrazione dell'importo da parte degli enti bilaterali. La riforma da poco varata ha portato avanti un'impostazione negoziale-categoriale del *welfare* introducendo i Fondi di solidarietà bilaterali per erogare prestazioni nei confronti della generalità delle

TSCHOLL, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali, in la nuova riforma del lavoro*, cit., pag. 354.

⁴⁴⁹ Anche in questo caso sono previste alcune esclusioni in via transitoria fino al 2015: settore delle costruzioni edili, indicato dall'art. 2, comma 34, lett. b), poiché si verificano frequentemente licenziamenti per completamento dei lavori o per chiusura del cantiere; cambio di appalto cui sia seguita la riassunzione presso altro datore di lavoro in ossequio alle clausole sociali previsto dagli accordi collettivi nazionali. In tale seconda ipotesi, il mantenimento dell'occupazione è ritenuto sufficiente a non gravare il datore di lavoro che ha proceduto al recesso con un onere finalizzato a sostenere l'assicurazione disoccupazione per un vento che non si è verificato.

⁴⁵⁰ Rispetto alle esigenze di riduzione della spesa pubblica previdenziale si considerino anche gli interventi per la riduzione dell'orario di lavoro attuati con i contratti di solidarietà, cfr. V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni nella disciplina fra sostegno alla riduzione dell'orario* cit., in *Dir. rel. ind.*, pag. ultima).

⁴⁵¹ V. M. TIRABOSCHI, *L'evoluzione normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, *Dir. rel. ind.*, 2010, 2, pag. 335 ss. Un meccanismo simile era previsto anche per operare l'estensione nei confronti dei lavoratori apprendisti. Attualmente l'art. 3, comma 17, l. n. 92/2012 prevede in via sperimentale lo stesso trattamento incardinato sull'Aspi, v. cap. III, § 5.

imprese non rientranti nell'area di intervento della Cassa integrazione guadagni, con l'esclusione delle imprese con più di 15 dipendenti⁴⁵².

Ha perciò avuto rilevanza non solo l'apertura, in funzione integrativa, ai sistemi di finanziamento endo-categoriale dei Fondi di solidarietà ma anche il criterio del «limite delle risorse destinate», introdotto nella l. n. 92/2012 per la tutela prevista per i collaboratori coordinati e continuativi⁴⁵³ (art. 2, comma 51). Come è stato rilevato l'attribuzione di un diritto in maniera condizionata alle disponibilità delle risorse⁴⁵⁴ costituisce un'anomalia rispetto alla tutela per la disoccupazione imposta dalla Costituzione. A dire il vero, le modifiche apportate all'art. 81 della Costituzione⁴⁵⁵ dalla l. cost. 1/2012 in relazione al pareggio di bilancio potrebbero cambiare definitivamente tale assunto.

A complicare il quadro dei sistemi di finanziamento e della loro giustificazione contribuiscono significativamente anche gli ammortizzatori in deroga. La loro ampia diffusione e il fatto che il legislatore del 2012 ne abbia autorizzato la riproposizione per i successivi tre anni rendono necessario un chiarimento in merito al relativo ruolo nell'ambito della tutela del reddito e in particolar modo sotto il profilo dell'operatività e del finanziamento. Due elementi sembrano inconfutabili: da un lato, l'ampia diffusione di questo strumento e il contributo svolto a favore della tenuta del tessuto sociale negli anni della crisi; dall'altro, il fatto che facciano ricorso a strutture del tutto diverse rispetto al sistema previdenziale fondato sul nesso assicurazione/rischio. Proprio la deroga dal modello classico dell'assicurazione sociale ha consentito di colmare le relative lacune devolvendo le risorse pubbliche sul territorio con interventi concertati tra gli attori sociali e i soggetti pubblici⁴⁵⁶. Certamente gli ammortizzatori in deroga mostrano molti tratti problematici quanto soprattutto alla certezza dell'intervento,

⁴⁵² Si vedano le considerazioni nel cap. I, pag. 3, pag. 30 ss.

⁴⁵³ Art. 2, comma 51 che richiama l'art. 19 della l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009.

⁴⁵⁴ Parere della Commissione permanente per la programmazione economica e il bilancio riportato da M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno* cit., pag. 247.

⁴⁵⁵ L. cost. 1/2012.

⁴⁵⁶ R. PESSI, *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, 2, pag. 327.

alla discrezionalità dei requisiti per l'intervento e alla collocazione nel sistema⁴⁵⁷. In ogni caso la relativa esperienza ha mostrato la capacità dell'ordinamento e delle istituzioni di reagire in maniera creativa, nella consapevolezza della necessità di interventi pubblici forti in situazioni di crisi. Inoltre la preferenza è stata rivolta ad un modello di intervento di carattere para universalistico ma filtrato (sia finanziariamente che amministrativamente) attraverso le Regioni⁴⁵⁸.

E' vero che l'intervento delle Regioni ha garantito maggiore uniformità nella gestione delle risorse, ma non ha potuto realizzare – se non in parte – l'istanza di universalità, poiché sono mancate regole comuni sul piano nazionale e gli strumenti hanno mantenuto il carattere della provvisorietà, grazie all'*escamotage* della riproposizione di anno in anno⁴⁵⁹. Sebbene non sia garantita la distribuzione delle risorse in conformità al principio di uguaglianza, è interessante notare un mutamento del paradigma di riferimento. La tutela è prevista infatti per una condizione di bisogno attuale e non è legata al rischio futuro per quanto riguarda l'operatività del meccanismo di finanziamento, mentre invece i requisiti di anzianità e attualità contributiva assumono prevalentemente funzioni antifraudolente.

Per di più l'origine delle risorse utilizzate, derivanti dalla tassazione e dal contributo del Fondo Sociale Europeo, valorizza elementi di solidarietà sociale scarsamente rilevanti negli strumenti tradizionali di protezione del reddito. La facoltà di utilizzare le somme provenienti dal Fondo Sociale Europeo per strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori, in ipotesi di cessazione o di sospensione del rapporto, presenta un elemento di contrasto con le regole in materia di aiuti di Stato. La Commissione Europea ha infatti sempre ritenuto non

⁴⁵⁷ Mentre M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno* cit., non esclude che possano divenire «una componente dell'assetto istituzionale degli ammortizzatori in deroga», per S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali, op. cit.*, pag. 624 l'ampia discrezionalità il condizionamento legato alla disponibilità dei fondi e la perdurante «natura squisitamente congiunturale» impedirebbero tale esito.

⁴⁵⁸ Con esclusione dell'indennità *una tantum* per i collaboratori *ex art.* 19, comma 2, d. l. n. 185/2009.

⁴⁵⁹ Evidenzia i problemi che pongono anche gli ammortizzatori i deroga, similmente agli altri strumenti di previdenza sociale, M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali in deroga* cit., pag. 545 ss.

compatibili con l'art. 107 TFUE gli aiuti che mirano solamente al mantenimento dei livelli occupazionali esistenti. Per questo motivo, la legittimità dell'utilizzo che è stato fatto di questi fondi è legata ai vincoli per i beneficiari di partecipare alle politiche attive a pena di decadenza del trattamento⁴⁶⁰

Alcuni problemi sorti nel passaggio alla gestione successiva alla l. n. 92/2012 hanno dato prova del fatto che gli ammortizzatori in deroga non costituiscono un vero e proprio sistema ordinato. In seguito al ritardo nell'emanare i decreti di destinazione delle risorse finanziarie a favore delle Regioni per i trattamenti in deroga è attualmente a rischio l'erogazione dei trattamenti nel 2013. Inoltre sulla base delle istruzioni operative emanate del Ministero del Lavoro, l'Inps ha comunicato in un messaggio⁴⁶¹ che i provvedimenti di richiesta di autorizzazione alla CIG in deroga o di autorizzazione al pagamento di mobilità in deroga relativi all'anno 2012 possono essere presi in considerazione solo se pervenuti all'INPS entro il 31 dicembre 2012. Tale rigidità potrebbe essere motivata dalle più stringenti esigenze di rendicontazione. E' però vero che, contestualmente, si conseguirebbe anche il risultato di una riduzione netta e indiretta dell'esborso per gli ammortizzatori in deroga⁴⁶². In tal modo è stata in parte svelata la fragilità di un meccanismo che ha consentito al sistema di resistere per anni solamente in virtù delle grandi quantità di denaro pubblico che sono state erogate, della corretta gestione e destinazione delle risorse realizzata con il coordinamento tra accordi regionali e previsioni di spesa governativi⁴⁶³.

⁴⁶⁰ V. Nota 09821 della Commissione Europea che approva la scheda tecnica per l'utilizzo del FSE predisposta dal Ministero del lavoro in data 27 maggio 2009.

⁴⁶¹ Messaggio Inps n.21164 del 21 dicembre 2012.

⁴⁶² Si ricorda che già è stata prevista una riduzione graduale per i tre anni di mantenimento degli ammortizzatori in deroga, v. art. 2, comma 65, l. n. 92/2012.

⁴⁶³ Fornendo prova della pragmaticità e adattabilità della previdenza sociale, v. M. CINELLI - S. GIUBBONI, *Il diritto della previdenza sociale in trasformazione*, 2005, Giappichelli. Più nello specifico vedi le osservazioni di A. LASSANDARI, *Forme di sussidiarietà e ordinamento del lavoro*, op. cit., pag. 488 in relazione alla opportunità di una forma di integrazione tra Regioni e Inps per l'attività di erogazione delle prestazioni in deroga, se non altro in considerazione del fatto che le Regioni sono titolari degli interventi di politica attiva ad essi legati

Nonostante allo stato non sia possibile ipotizzare previsioni relative ai successivi passi per la realizzazione della riforma degli ammortizzatori, l'impressione è quella di una riconferma del meccanismo assicurativo, pur modificato e ammodernato, attraverso l'introduzione del nuovo strumento in posizione di centralità nel sistema. Anche qualora si voglia ammettere che nel processo di (avvio) di riforma degli ammortizzatori sociali abbiano prevalso dinamiche di «tendenziale riproduzione inerziale di modelli organizzativo-regolativi profondamente radicati nel tessuto istituzionale»⁴⁶⁴ del paese, sta di fatto che è stata confermata in maniera chiara la preferenza per uno strumento imperniato su criteri assicurativi con l'obiettivo di farne lo strumento unico per la tutela in caso di vera e propria disoccupazione.

Accanto a questa conferma, l'unica vera novità di politica sociale della riforma, almeno nelle intenzioni, è costituita dal coinvolgimento di soggetti privati per il raggiungimento dell'obiettivo di universalizzare le tutele per la sospensione dell'attività produttiva. Le menzionate esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica non sembrano compatibili con le modalità con cui sono stati introdotti dalla riforma elementi di sussidiarietà in parte nuovi nell'ordinamento.

È vero che la valorizzazione della sussidiarietà è orientata non solo ad alleggerire l'apparato statale di costi e funzioni ma a dare rilievo alle realtà esistenti, «caratterizzandosi come risposta dal basso ai bisogni dei singoli e delle collettività»⁴⁶⁵. Le esperienze che sono state sviluppate in Italia trovano i propri referenti nel cd. *welfare mix*, ovvero in un sistema che ridisegna il ruolo dello Stato, non più soltanto erogatore unico di servizi e prestazioni ma «centro di coordinamento delle formazioni sociali che spontaneamente si candidano a intercettare le aspettative e i bisogni degli individui»⁴⁶⁶. In questa ottica lo Stato si farebbe promotore e catalizzatore delle istanze che incentivano la cooperazione tra

⁴⁶⁴ M. CINELLI - S. GIUBBONI, dattiloscritto, pag. 3 richiamando gli studi di K. HINRICHS-M. JESSOULA, *Labour market flexibility and pension reforms*, Houndmills, Basingstoke, 2012.

⁴⁶⁵ P. OLIVELLI, *Europa e armonizzazione previdenziale*, pag. 1245.

⁴⁶⁶ R. PESSI, *Il welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 3, pag. 516.

individui e la loro capacità di organizzarsi autonomamente. Le esperienze cui si fa riferimento hanno visto i privati erogare, per il tramite degli enti bilaterali, prestazioni previdenziali (ma anche di formazione) a favore dei lavoratori delle imprese aderenti all'ente⁴⁶⁷.

Altre norme hanno seguito questo orientamento nel tentativo di ampliare gli ambiti di applicazione delle prestazioni per la mancanza di lavoro, come la dibattuta previsione dell'art. 19, comma 1, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009⁴⁶⁸. La legge n. 92/2012, però, sembra aver istituzionalizzato il coinvolgimento di soggetti privati nell'erogazione delle prestazioni previdenziali e, ciò che più conta, nel processo di estensione generalizzata delle tutele in costanza di rapporto. I Fondi di Solidarietà Bilaterali divengono, infatti, oggetto di regolamentazione da parte dell'Inps che li istituisce come vere e proprie "gestioni" e può condizionarne in diversi modi le modalità di svolgimento⁴⁶⁹.

Anche se non sussiste necessariamente un contrasto tra copertura universale delle situazioni di bisogno e l'attribuzione della realizzazione di questo obiettivo anche alle formazioni sociali, non può negarsi che ci sia una grande differenza tra riconoscere e fornire canali di legittimazione agli interventi di soggettività emergenti e richiedere alle formazioni sociali di agire in determinati settori di intervento in sostituzione dell'intervento statale. Al di là del problema relativo alla natura delle clausole dei contratti collettivi istitutive degli enti bilaterali e della compatibilità con il principio di libertà sindacale, il raggiungimento di obiettivi di sicurezza sociale per il tramite di soggetti privati può essere espressione di sussidiarietà orizzontale «se non è in discussione la spontaneità degli enti e della partecipazione ad essi, in nome di una solidarietà

⁴⁶⁷ Il riferimento è alle prestazioni previste dall'art. 28, comma 2, l. n. 662/1996, ma anche dall'art. 12, d. lgs. n. 276/2003 nell'ambito del lavoro somministrato.

⁴⁶⁸ V. cap. I, par. 3.a, pag. 34 ss.

⁴⁶⁹ Si veda ad esempio, la possibilità per il direttore dell'Inps di sospendere le decisioni del Comitato amministratore del Fondo e la decisione finale rimessa al Presidente dell'Inps (art. 3, comma 41). In generale il dirigismo statale in relazione al funzionamento di questi Fondi è elevato: si veda la fissazione e modifica delle aliquote contributive con decreto del Ministero del lavoro e dell'Economia (art. 3, commi 5, 6, 7).

non fatta emergere in modo coattivo ma frutto della propensione dei gruppi e della loro capacità di persuasione»⁴⁷⁰.

Al contrario, l'intervento massiccio e condizionante dell'Inps sembra contrastare con autentiche istanze di sussidiarietà orizzontale e introdurre un «coinvolgimento, nella sostanza forzoso, dei privati»⁴⁷¹, onerandoli di un ulteriore obbligo di versamento contributivo. Il tentativo di integrare libertà e doverosità, oltre che soggettività con funzioni diverse nell'ordinamento, rende infatti difficile la corretta collocazione dei Fondi di solidarietà *ex art. 3, l. n. 92/2012* nel sistema di protezione sociale per le ipotesi di disoccupazione⁴⁷².

Inoltre non può essere obliterata l'idea in base alla quale il sistema della tutela della disoccupazione, e in generale il sistema previdenziale, è in grado di porre in essere in maniera autonoma forme di compartecipazione alla realizzazione della sicurezza sociale della prima e principale soggettività sociale rilevante per il sistema produttivo, ovvero l'impresa. Il meccanismo della contribuzione si fa portatore di un'istanza assimilabile al coinvolgimento delle formazioni sociali che caratterizza la sussidiarietà. Coinvolgendo e responsabilizzando i soggetti che traggono profitto dall'utilizzazione del lavoro, si suddividono in maniera razionale i costi della sicurezza sociale, evitando di caricare gli oneri della discontinuità occupazionale sulla società nel suo insieme attraverso la fiscalità generale.

Anche se sono stati illustrati i limiti del sistema assicurativo-contributivo, infatti, non si intende sostenere l'idea in base alla quale il finanziamento degli strumenti di protezione della disoccupazione debba essere esclusivamente a carico della fiscalità generale. La contribuzione che ha sempre caratterizzato il sistema assicurativo trova forse valida ragion d'essere nella prospettiva del contributo che le imprese devono dare alla connessione sociale⁴⁷³, soprattutto nel momento in cui

⁴⁷⁰ E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito* cit., pag. 19 del dattiloscritto.

⁴⁷¹ Così A LASSANDARI, *Forme di sussidiarietà e ordinamento del lavoro*, op. cit., pag. 494.

⁴⁷² S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, op. cit., pag. 632.

⁴⁷³ È critico sui meccanismi di *flexicurity*, per il timore che sia impossibile caricare la società nel suo insieme dei «costi della connessione sociale», M. G. GAROFALO, *Come*

l'ordinamento ha acconsentito alle istanze di flessibilità provenienti dal sistema produttivo e ha accettato la conseguente discontinuità occupazionale.

3. La compatibilità con il sistema del Reddito Minimo di Cittadinanza.

I limiti che la scelta di un sistema di *welfare* di stampo occupazionale ha mostrato nell'epoca della crisi della società del lavoro sono stati contrastati nell'ordinamento italiano con alcune misure sperimentali di reddito minimo garantito. L'obiettivo di tali strumenti non coincide perfettamente con quello di garantire un sostegno del reddito per chi è privo di lavoro, essendo orientato soprattutto a realizzare una rete di protezione per le fasce sociali più deboli in vista dell'obiettivo di evitare la povertà e l'esclusione sociale.

Tra le sperimentazioni attuate si può ricordare quella del Reddito minimo di inserimento⁴⁷⁴, i cui destinatari venivano individuati solamente sulla base della condizione di bisogno causata dalla mancanza di reddito oppure dal godimento di un reddito mensile inferiore alla soglia di povertà. Lo strumento era però ispirato non solo alla volontà di garantire un minimo vitale ma anche all'obiettivo di reinserimento occupazionale del beneficiario, richiedendo ai destinatari delle provvidenze l'adesione ai programmi previsti dai singoli Comuni. Era infatti previsto che il beneficiario fosse iscritto alle liste di collocamento e dunque fosse disponibile a frequentare corsi di formazione professionale oppure a lavorare. Il carattere condizionato dell'istituto ha fatto in modo che si trattasse di uno strumento gravato di un "sovraccarico funzionale", a causa delle carenze del *welfare* nazionale, in relazione al lavoro alla tutela della famiglia e delle situazioni di indigenza⁴⁷⁵.

Il Reddito di ultima istanza⁴⁷⁶, invece, è stato maggiormente orientato all'introduzione di strumenti distinti per il reinserimento lavorativo, da un lato, e

cambiano le regole del lavoro? Le risposte alla nuova questione sociale, in *Il lavoro: valore, significato, identità, regole*, a cura di P. TULLINI, Zanichelli, 2009, pag. 169.

⁴⁷⁴ Introdotta con il d. lgs. n. 237/1998.

⁴⁷⁵ Così P. BOZZAO, *Appunti critici e qualche proposta su inclusione sociale, reddito garantito e welfare lavoristico*, *op. cit.*, pag. 1151 s.

⁴⁷⁶ Introdotta con la l. n. 350/2003, art. 3.

la tutela del cittadino bisognoso, dall'altro. Si trattava di un intervento di stampo più prettamente assistenzialistico destinato ad intervenire in via residuale rispetto ad altri interventi di politica attiva per il reinserimento lavorativo e quindi solo nei confronti di coloro che fossero in condizioni di bisogno⁴⁷⁷.

In seguito, le Regioni italiane hanno avviato altre sperimentazioni in ossequio alla competenza concorrente in materia di assistenza sociale che l'art. 117 Cost. attribuisce alle Regioni⁴⁷⁸. Nonostante si tratti in ogni caso di interventi sul reddito destinati alle fasce di popolazione con condizioni di maggior bisogno sono state previste modalità e articolazioni differenti. Anche le sperimentazioni regionali hanno manifestato, perciò, nelle varie configurazioni di forme di sostegno economico di ultima istanza, il problema della selezione dei criteri di accesso alla provvidenza (universali tramite *means test*, condizionati alla disponibilità al lavoro, condizionati allo svolgimento di attività con rilevanza sociale, *etc.* ...) e delle modalità di erogazione del sostegno, principalmente nell'alternativa tra attribuzioni esclusivamente finanziarie oppure affiancate dalla predisposizione di servizi dedicati.

Dunque, allo stato attuale, a livello nazionale non esiste una provvidenza generale collegata alla condizione di bisogno che possa fungere da rete di salvezza per i soggetti che più di altri faticano a entrare o rientrare nel mercato del lavoro. Quasi tutti gli altri paesi dell'Unione Europea hanno, invece, forme di tutela minima del reddito, anche se tra loro differenziate⁴⁷⁹.

A livello dell'Unione negli ultimi anni, su impulso determinato dall'avvento della crisi economico-finanziaria, si è rivitalizzato il dibattito relativo all'introduzione di forme di reddito minimo di cittadinanza⁴⁸⁰ nell'ambito delle proposte politiche per il contrasto della povertà volte ad evitare l'esclusione

⁴⁷⁷ Segnala i problemi di coordinamento con la l. n. 328/2000 e il sistema integrato di servizi sociali fondato sul principio dell'universalità.

⁴⁷⁸ V. ad esempio la l. n. 2/2004 della Regione Campania, analizzata da A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2006, I, pag. 421 ss.

⁴⁷⁹ Tutti i paesi tranne Italia, Grecia e Ungheria.

⁴⁸⁰ Sull'evoluzione del dibattito europeo relativo alle forme di reddito minimo garantito vedi G. BRONZINI, *Basic Income*, in *Lessico giuslavoristico*, 2011, Bup, pag. 54 ss.

sociale. Un esplicito riferimento si rinviene nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 ottobre 2010⁴⁸¹ che ha sancito l'importanza dell'introduzione in tutti i paesi europei di schemi di reddito minimo in grado di garantire almeno il 60% del reddito medio nella realtà nazionale di riferimento, con la finalità di contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

Sebbene il dibattito sia ancora attuale a livello europeo⁴⁸², alimentato dal fatto che il tasso di disoccupazione non accenna a diminuire, le istituzioni non hanno ancora avviato veri e propri percorsi di riforma. Il punto di svolta della problematica potrebbe esser costituito dall'introduzione della Carta di Nizza e dal valore giuridico vincolante che ha assunto, in particolare in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (v. art. 6, TUE). Anche la questione del reddito minimo, dunque, si inserirebbe nel contesto dell'affermazione di diritti sociali a livello europeo, con riferimento in particolare all'art. 34 della Carta di Nizza, che prevede il rispetto da parte dell'Unione del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali anche in caso di perdita del lavoro⁴⁸³.

Il tema relativo all'erogazione di forme di sostegno al reddito legate alla condizione di cittadino è caratterizzato da un dibattito filosofico, economico e sociologico, prima ancora che giuridico, ed è accompagnato dalla mobilitazione di parte della società civile⁴⁸⁴. In questo campo si registrano posizioni tra loro molto distanti, alcune delle quali escludono che la cittadinanza possa fungere da ancoraggio per concretizzare gli obiettivi di protezione e di giustizia sottese alla

⁴⁸¹ In precedenza il Parlamento aveva adottato una Raccomandazione 92/441/CE in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale.

⁴⁸² Si vedano le dichiarazioni del Presidente dell'Eurogruppo Junker a favore di un reddito minimo del 10 gennaio 2013, commentate da L. CORAZZA, *Il volto sociale dell'euro zona*, www.nel merito.it. Cfr. *Reddito per tutti*, Manifestolibri, 2009, in particolare i contributi di C. OFFE; G. ALLEGRI.

⁴⁸³ Vedi in particolare G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2, 2011, pag. 225 ss.

⁴⁸⁴ V. in Italia, la proposta di legge di iniziativa popolare per l'Istituzione di un Reddito Minimo Garantito, *Gazzetta Ufficiale* 8 giugno 2012, n. 132. Vedi anche la creazione dell'Associazione mondiale per il *Basic Income* e la ramificazione italiana (*Basic Income Network*).

sicurezza sociale, se non nei limiti costituzionalmente riconosciuti dell'assistenza sociale⁴⁸⁵. All'estremo opposto, v'è chi fa derivare dalla crisi del lavoro e del sistema statale la necessità di riconoscere la «dignità di tutelare le persone nel proprio percorso di autoaffermazione esistenziale e di vita comune, al di là del lavoro»⁴⁸⁶.

Le forme che sono state sperimentate in Italia e le proposte che vengono prese in considerazione sono volte a garantire una forma di tutela monetaria universale affiancata ad «un progetto di inserimento sociale scolastico, formativo o lavorativo dei beneficiari della misura»⁴⁸⁷ e alla richiesta di un impegno del beneficiario non dissimile da quello richiesto al disoccupato nello schema di condizionalità illustrato in precedenza. Anche nei progetti iniziali, di iniziativa del Governo Monti, di riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali era prevista l'introduzione di uno strumento ispirato a criteri di generalità e universalità. Le motivazioni per cui non è stato possibile proseguire nel proposito attengono in larga parte a ragioni finanziarie e, al contempo, all'arretramento rispetto al proposito di eliminare la Cassa integrazione guadagni straordinaria.

L'avviamento di un percorso di riforma che porti all'introduzione di un reddito minimo di cittadinanza dovrebbe fronteggiare non solamente le

⁴⁸⁵ Giusta causa la contrapposizione tra tutele per cittadini e tutele per i lavoratori fatta propria dall'art. 38 Cost. Ci sarebbe in ogni caso una debolezza culturale degli strumenti di tutela basati sulla cittadinanza, v. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito* cit., pag. 11.

⁴⁸⁶ G. ALLEGRI, *La nuova «grande trasformazione»: il reddito garantito al di là dal lavoro*, in *Reddito per tutti* cit., pag. 63. Secondo A. FUMAGALLI, *Dignità della persona, diritto al reddito e diritto alla scelta del lavoro*, in *Quest. Giust.*, 2006, 6, pag. 1190 ss. nel Basic income vi sarebbero due componenti: una prettamente salariale «sulla base delle prestazioni di vista che immediatamente si traducono in prestazioni lavorative» e una espressiva di reddito, ovvero della «quota di ricchezza sociale che spetta ad ogni individuo», pag. 1205 s. Senza pretese di completezza, un confronto tra posizioni differenti, seppur non sempre divergenti v. il forum *Dibattito. Il diritto al reddito garantito: verso un nuovo welfare?*, in *Quest. Giust.*, 2010, 4, pag. 67, con le opinioni di G. BRONZINI, A. FUMAGALLI, L. GALLINO, M. ROCCELLA.

⁴⁸⁷ S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *Giorn. dir. lav. rel ind.*, 2011, 130, 2, pag. 248. L'A. cerca di fornire risposte ai nodi critici connessi all'introduzione di forme di reddito minimo in Italia. La tipologia di erogazione che è presa in considerazione non è incondizionata ma è accompagnata da progetti per il reinserimento lavorativo.

problematiche relative al reperimento delle risorse. Uno degli scogli principali attiene infatti alla capacità istituzionale dei soggetti erogatori di gestire le richieste e di progettare e perseguire i progetti di reinserimento del beneficiario. Poiché sarebbe necessario il coinvolgimento dei Centri per l'Impiego al fine di individuare i percorsi per il reinserimento lavorativo, oltre che di altri operatori pubblici e privati, varrebbero anche in questo ambito le considerazioni svolte in relazione all'adeguatezza delle previsioni legislative e alla capacità dei soggetti pubblici coinvolti.

A causa delle numerose difficoltà legate all'introduzione di uno strumento del genere l'unica strada percorribile pare essere quella di una «introduzione della misura per fasi successive così da dar modo alle amministrazioni coinvolte di imparare a risolvere i problemi attraverso l'esperienza»⁴⁸⁸. Sicuramente l'esperienza del Reddito minimo di inserimento e del Reddito di ultima istanza potrebbe essere un punto di partenza dal quale progettare strumenti più adatti alla realtà italiana. È necessario però considerare che strumenti di reddito minimo non assumono una finalità occupazionale ma di allontanamento dal rischio povertà e i processi di attivazione sono solo una delle componenti necessarie per realizzare l'obiettivo previsto. Dunque sicuramente esiste, da un punto di vista operativo e funzionale, un momento di comunicazione tra strumenti per il contrasto della disoccupazione e reddito minimo garantito legato alla condizione di cittadino. Ma ancora di più esiste un collegamento e una complementarità là dove si considera l'obiettivo di tutela della persona⁴⁸⁹ in tutte le sue caratteristiche e potenzialità in grado di accomunare sia i percorsi per l'inserimento o reinserimento lavorativo dei disoccupati che le forme di protezione della condizione di cittadino in quanto tale.

⁴⁸⁸ S. SACCHI, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo* cit., pag. 261.

⁴⁸⁹ Si veda G. BRONZINI e il tentativo di fornire fondamento "costituzionale" grazie alla carta di Nizza all'esistenza di uno *ius existentiae*.

4. Il valore dell'uguaglianza tra conservazione del sistema e giustificazione delle differenze.

L'articolato delle tutele per la disoccupazione è caratterizzato non solo da significative lacune che impediscono, tutt'oggi, l'affermazione di un sistema universale di tutela ma anche da rilevanti difformità tra prestazioni e diritti previsti per i diversi gruppi di lavoratori.

Le due problematiche sono contigue tra loro ma non coincidenti. Basta considerare che nella riforma appena avviata è stato realizzato un parziale ampliamento della copertura erogata a sostegno del reddito dei disoccupati⁴⁹⁰. È evidente però che questo obiettivo non sia stato accompagnato dall'individuazione di uno strumento unico e unitario di tutela, almeno in questa prima fase di «razionalizzazione virtuale»⁴⁹¹ dell'apparato normativo esistente. Il compromesso politico-sociale perseguito nella l. n. 92/2012 ha fatto sì che l'abrogazione – differita – dell'indennità di mobilità sia stata compensata da un innalzamento, solo tendenziale, delle prestazioni per la disoccupazione. Se il periodo di godimento è aumentato e così anche la percentuale di trasformazione, non può dirsi con certezza che l'importo dell'Aspi sarà in ogni caso maggiore rispetto a quello spettante secondo le regole dell'indennità di disoccupazione. Il parametro retributivo di riferimento è infatti passato da tre mesi (art. 7, comma 2, l. n. 160/1988) ai due anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione (art. 2, comma 6, l. n. 92/2012) e perciò l'importo della prestazione potrebbe dipendere in maniera significativa dall'andamento delle retribuzioni percepite, in dissonanza rispetto all'obiettivo dell'omogeneità delle tutele ma in conformità rispetto alla storia occupazionale del lavoratore⁴⁹².

Nel quadro della stessa esigenza compromissoria, la riforma ha mantenuto le integrazioni salariali per i rapporti di lavoro sospesi ed estese a un maggior

⁴⁹⁰ T. TREU, *Riequilibrio delle tutele* cit., pag. 24 ss.

⁴⁹¹ L. MARIUCCI, A very bad text? *Note critiche sulla riforma*, in *Lav. Dir.*, 2012, 3-4, pg. 427.

⁴⁹² Secondo F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, cit., si tratta di una previsione che conferisce maggior equilibrio alla nuova provvidenza e che evita comportamenti opportunistici dei lavoratori con la connivenza dei datori di lavoro.

numero di imprese grazie all'introduzione di nuove soggettività giuridiche incardinate nelle categorie professionali di riferimento (anche se con un significativo intervento regolatore dell'Inps). La delicatezza del processo di riforma, confermata dalla permanenza dei trattamenti in deroga, può aver suggerito prudenza nell'eliminazione degli strumenti esistenti a favore dell'istituzione di una nuova e generale prestazione per la disoccupazione. Allo stesso tempo, però, la conservazione di alcune differenziazioni trova spesso un profondo radicamento nei meccanismi evolutivi dell'ordinamento, talvolta degni di essere conservati, altre volte da eliminare, se esclusivamente derivanti dalla forza rappresentativa di alcuni gruppi sociali a scapito di altri⁴⁹³.

È, a buon diritto, oggetto di critiche l'esclusione da qualsivoglia strumento di tutela del reddito degli "inoccupati", che viceversa possono accedere solamente alle misure di attivazione e ai servizi per la ricollocazione individuati dal d. lgs. n. 181/2000. L'erogazione delle prestazioni a chi abbia già svolto attività lavorativa e abbia una certa anzianità contributiva comporta l'esclusione di questo gruppo e al contempo conferma la permanenza di molte resistenze nell'ordinamento rispetto alla realizzazione di una solidarietà estesa alla generalità dei cittadini. Questa conclusione è confermata dalla riproposizione di meccanismi di solidarietà mutualistico – categoriale⁴⁹⁴, su cui si è strutturato il sistema del *welfare* sin dalle origini, e giustificata da un complesso di ragioni che vanno oltre la semplice limitatezza delle risorse finanziarie⁴⁹⁵.

I soggetti che per la prima volta (o per le prime volte, nel caso in cui il lavoro svolto non permetta il raggiungimento del requisito di 13 settimane nei 12

⁴⁹³ E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito* cit., pag. 42 criticando la carenza di uguaglianza nei trattamenti previdenziali

⁴⁹⁴ Anche l'accesso all'indennità di mobilità e alla Cassa Integrazione Guadagni prevede elementi contributivo-occupazionali. Con finalità antifraudolente sono esclusi persino i lavoratori che non possiedono l'anzianità aziendale richiesta, ovverosia 12 mesi di cui 6 effettivamente lavorati per l'indennità di mobilità (art. 16, comma 1, l. n. 223/1991) e 90 giorni per la Cassa integrazione straordinaria (art. 8, comma 3 e 8, l. n. 160/1988).

⁴⁹⁵ Lo sottolinea F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione, cit.*, riportando, come esempio, la proposta di riforma degli ammortizzatori sociali elaborata dalla CGIL prima della l. n. 92/2012 che non prevedeva un sostegno generalizzato per chi non fosse riuscito a entrare nel mercato del lavoro.

mesi necessario per la mini-Aspi) si affacciano al mondo del lavoro non sono titolati ad accedere alle tutele economiche essenzialmente in virtù del forte legame con la precedente collocazione lavorativa, testimoniato dal possesso di determinati requisiti di anzianità assicurativa e attualità contributiva. È vero che la formula utilizzata dal r.d.l. n. 1827/1935 per identificare l'evento protetto, «disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro», avrebbe potuto consentire di estendere la tutela anche agli inoccupati o agli occupati in maniera non stabile, lasciando aperta la possibilità di ricollegare la disoccupazione alla semplice condizione di mancanza di lavoro⁴⁹⁶. Tale concezione avrebbe attribuito un'importanza dirimente alle modalità di accertamento della mancanza di lavoro, spostando l'attenzione sulla condizione e sulla condotta del lavoratore. Non è però mai stata superabile la preclusione nei confronti della tutela per gli inoccupati (e per buona parte dei lavoratori occupati in maniera discontinua) costituita specularmente, da un lato, dall'uscita involontaria dal precedente rapporto e dall'altro, dalla necessità di versamento di una certa quantità di contributi in corrispondenza dello svolgimento di attività lavorativa.

Le nuove regole dell'ASPI confermano l'esclusione delle tutele economiche per gli inoccupati: poiché sia l'Aspi che la mini-Aspi spettano «ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione», l'esistenza di un precedente rapporto di lavoro costituisce un elemento identificativo della fattispecie. Come a dire che il parametro dell'involontarietà e i requisiti contributivi richiesti incardinano ineludibilmente l'Aspi nei pilastri della tutela lavoristico-occupazionale. Nonostante un'estensione agli inoccupati si sarebbe posta in contrasto con la logica prescelta dal nuovo strumento di tutela generale, rimane il fatto che la lacuna in questione è sempre più intollerabile e

⁴⁹⁶ V. S. RENGA, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, 2006, pag. 337 secondo la quale «l'individuazione dell'oggetto di protezione sociale nella situazione di inattività determinata dalle condizioni oggettive del mercato prescinde dalla qualificazione giuridica dalla stessa assunta in relazione all'eventuale rapporto in corso ... talché accanto a situazioni di disoccupazione e di inoccupazione sono riconducibili alla medesima area di tutela stati di inattività che non comportano la formale estinzione del rapporto di lavoro».

socialmente incisiva⁴⁹⁷, soprattutto a fronte della coincidenza con la fascia dei giovani⁴⁹⁸.

La legittimità della presenza di veri e propri sistemi di tutela differenziata o privilegiata dovrebbe essere verificata quanto a giustificatezza e razionalità soprattutto rispetto all'imperativo dell'uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. E' emblematica, a tal proposito, l'indennità di mobilità. Le critiche avanzate nei confronti di questo strumento di tutela del reddito hanno determinato l'eliminazione contenuta nella legge n. 92/2012. Secondo la riforma, infatti, a partire dal 2017 non sarà più possibile accedere all'indennità di mobilità ma solo all'Aspi erogata per 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni e per 18 mesi per quelli con più di 55 anni⁴⁹⁹.

Attraverso il compromesso consistito nell'eliminazione dell'indennità di mobilità a fronte di un ampliamento – con le precisazioni suesposte – di durata, importo e ambito dei soggetti beneficiari dell'Aspi, la riforma tenta di ridurre e eliminare la condizione di privilegio che a lungo ha caratterizzato il trattamento di mobilità. Se, però, si considerano le ripercussioni sui licenziamenti collettivi della mancanza di una protezione forte per i lavoratori espulsi, sono molte le considerazioni che mettono in discussione l'apparente razionalità di questo intervento di armonizzazione.

Innanzitutto, il nuovo sistema non fornisce una vera e propria estensione in chiave universalistica della tutela, giacché rimangono esclusi alcuni gruppi di lavoratori (vedi *infra*). Inoltre, il trattamento goduto a partire dal 2017 da chi avrebbe avuto accesso all'indennità di mobilità e invece percepirà l'Aspi⁵⁰⁰ è

⁴⁹⁷ Secondo E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito* cit., pag. 36 del dattiloscritto, gli inoccupati non possono essere inclusi nella tutela previdenziale perché la valorizzazione della disponibilità ad entrare nel mercato del lavoro è indimostrabile, inconsistente e irrealistica.

⁴⁹⁸ I dati provvisori Istat “Occupati e disoccupati” riferiti a novembre 2012, pubblicati l'8 gennaio 2013, registrano una disoccupazione del 37,1% nella fascia 15-24 anni.

⁴⁹⁹ Art. 2, comma 11, l. n. 92/2012. L'art. 2, comma 45 prevede che per gli eventi di disoccupazione intercorsi negli anni 2013, 2014, 2015 la durata dell'Aspi cresca progressivamente fino a raggiungere la durata prevista dalla disciplina ordinaria nel 2016.

⁵⁰⁰ Molto critico L. ZOPPOLI, *La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno* cit., pag. 7 s. soprattutto in riferimento al Sud Italia .

significativamente ridotto. Ancora, può essere considerato il problema del periodo intercorrente tra età di espulsione dal proprio contesto lavorativo e età di godimento del trattamento di quiescenza per i lavoratori anziani. Considerando le ovvie difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro (e il conflitto con i lavoratori giovani), è possibile che intercorra un periodo di tempo considerevole tra il momento in cui cesserà il godimento dell'Aspi e il momento in cui si accederà alla trattamento pensionistico. Spesso, infatti, le mancanze degli strumenti di tutela del reddito sono state lenite dalla supplenza del sistema pensionistico, con effetti positivi in termini di ricambio generazionale e di aggiornamento della forza lavoro e negativi in termini di equilibrio finanziario. Nel valutare la tenuta del sistema post-riforma, dunque, la fascia di lavoratori anziani espulsi dal mercato del lavoro, senza aver maturato i requisiti pensionistici e difficilmente ricollocabili sul mercato del lavoro⁵⁰¹, avrà un'incidenza inevitabilmente negativa.

Non bisogna dimenticare, inoltre, che è possibile che le conseguenze in termini di risparmio per la spesa previdenziale realizzate con l'eliminazione dell'indennità di mobilità non saranno particolarmente significative poiché l'onere economico relativo grava prevalentemente sulle stesse imprese interessate dai licenziamenti collettivi.

L'obiettivo di eliminazione delle condizioni di privilegio è perseguito dalla riforma non solo compensando l'eliminazione dell'indennità di mobilità con l'introduzione dell'Aspi, ma anche attraverso l'eliminazione di una delle causali previste per l'intervento della Cassa Integrazione Guadagni, ossia quella relativa alla dichiarazione di fallimento e di liquidazione coatta amministrativa o di sottoposizione all'amministrazione straordinaria. Anche questa previsione, come

⁵⁰¹ Segnala il problema E. GRAGNOLI, dattiloscritto, pagg. 6-8. Non è stato un fenomeno solo italiano: «*Strategies to reduce labour supply by supporting inactivity e.g. through early retirement provision or easy access to incapacity benefits have been applied in many countries to successfully reduce open unemployment*» tanto che in molti paesi europei «*exit options became part of the normal perception of working life*», v. W. EICHHORST, O. KAUFMANN, R. KONLE-SEIDL, H. J. REINHARD, *Bringing the jobless into work? An introduction to Activation Policies*, in *Bringing the jobless into work?* cit., pag. 3 e s.

l'eliminazione dell'indennità di mobilità, è posticipata di alcuni anni, esattamente al 2016⁵⁰².

Il motivo del dilazionamento temporale è ispirato a prudenza e gradualità, in considerazione del periodo di crisi attuale, nonché mirato a realizzare spazi per eventuali interventi di correzione in corso d'opera. È anche possibile che, al di là della praticabilità delle scelte di politica del diritto, vi sia un'ineliminabile difficoltà di attuazione nel nostro ordinamento di uno scambio tra misure per proteggere la stabilità, dignità e professionalità del lavoratore, nonché ruolo del sindacato nell'impresa, con una unica e generica (ancorché maggiore o meglio organizzata) forma di tutela del reddito verso tutti. Come a dire che la percorribilità di uno «scambio tra la sicurezza nel rapporto di lavoro e la sicurezza nel mercato del lavoro attraverso gli ammortizzatori sociali» sia una prospettiva «strumentat(a) e insincer(a) piuttosto che realistic(a)»⁵⁰³. Non è da escludere che prima ancora che le complicazioni e imprecisioni del testo legislativo o dei compromessi che sono stati necessari per giungere ad approvare la l. n. 92/2012⁵⁰⁴, su questa riforma peserà la difficoltà di adattare alle caratteristiche del proprio mercato del lavoro il modello della sicurezza nel mercato tipico della *flexicurity*⁵⁰⁵.

Un punto di contatto tra l'esigenza di uguaglianza e di universalizzazione con le caratteristiche delle singole realtà produttive si è avuto con gli

⁵⁰² Fino a quel momento, nella ipotesi di procedure concorsuali l'integrazione salariale può essere disposta se «sussistono particolari prospettive di continuazione o ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione, da valutare in base ai parametri oggettivi definiti con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali», art. 3, comma 1, l. n. 2237/1991, come modificato dall'art. 2, comma 70, l. n. 92/2012.

⁵⁰³ P. G. ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, op. cit., pag. 6

⁵⁰⁴ Che come ricorda T. TREU, *Riequilibrio delle tutele*, op. cit., ha ottenuto una maggioranza schiacciante in materia di lavoro.

⁵⁰⁵ V. le considerazioni di L. ZOPPOLI, *La flexicurity dell'Unione Europea; appunti cit.*, in particolare pag. 9 ss.

ammortizzatori in deroga⁵⁰⁶. Si è trattato di un «laboratorio sperimentale di tecniche di tutela»⁵⁰⁷ che nonostante gli aspetti problematici già sottolineati in precedenza ha reso possibile coniugare una copertura pressoché universale e modalità di realizzazione imperniate su diversi livelli di intervento e soggettività. Anche se ciò è avvenuto a scapito dell'individuazione di regole stabili e uniformi per l'attribuzione di diritti soggettivi⁵⁰⁸, non per questo è da sottovalutare il risultato ottenuto e la copertura realizzata nonché la valorizzazione della partecipazione dei beneficiari alle misure di attivazione nel mercato resasi necessaria per conformità alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato. Per di più, almeno fino al 2016, gli ammortizzatori in deroga continueranno a svolgere una significativa funzione di estensione del trattamento di integrazione salariale soprattutto per le imprese con meno di 15 dipendenti escluse dall'ambito di azione dei Fondi di solidarietà bilaterali.

«L'impianto complessivo del nostro *welfare* è rimasto distante dal modello universalistico fondato sul principio di uguaglianza»⁵⁰⁹ che sicuramente rende pressante la necessità di rendere più omogenei i trattamenti per la tutela della disoccupazione. Non sempre è inopportuno il tentativo di mantenere all'interno dell'ordinamento strumenti di tutela orientati alla conservazione del rapporto di lavoro⁵¹⁰. I nuovi modelli relativi allo svolgimento del lavoro e alle modalità di produzione nonché l'emergere prepotente delle esigenze di affermazione e tutela del lavoratore in quanto persona non sottraggono rilevanza

⁵⁰⁶ Osservazioni molto critiche rispetto all'uso estensivo di questi strumenti sono formulate da G. MORO, *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 427.

⁵⁰⁷ G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi* cit., pag. 4.

⁵⁰⁸ A. DI STASI, *Gli ammortizzatori sociali tra il "cielo delle idee"* cit., pag. 356. Il giudizio è meno clemente per quanto riguarda l'indennità di mobilità in deroga. In riferimento ad essa, ad esempio, Sembra un'eccessiva deresponsabilizzazione per le imprese che beneficiano l'esclusione dal contributo previsto dall'art. 5, comma 4 l. n. 223/1991.

⁵⁰⁹ C. PINELLI - T. TREU, *Introduzione. La costituzione economica a sessant'anni dalla costituzione*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. PINELLI - T. TREU, 2010, Il Mulino, pag. 17.

⁵¹⁰ Basta ricordare che l'ultima riforma, pur tra mille contraddizioni, tende alla rivalutazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato: v. art.1, comma 1, lett. a).

alla possibilità di inserire tutele differenziate in virtù delle diverse modalità di partecipazione al sistema produttivo. Considerando l'impronta occupazionale del nostro *welfare* e la necessità di fornire un senso ad essa che vada oltre le esigenze contabili del finanziamento, non necessariamente sono da rifuggire le prestazioni che valorizzino l'appartenenza del disoccupato ad una struttura produttiva.

5. Un legame possibile tra lavoro e universalismo: la mancanza di "lavoro adeguato".

In seguito alla l. n. 92/2012 l'ordinamento si trova in una fase di transizione, non solo per quanto riguarda la graduale messa a regime del nuovo sistema, ma anche perché contestualmente verranno verificati gli esiti delle sperimentazioni avviate negli ultimi anni (enti bilaterali, ammortizzatori in deroga....) che sovrappongono canoni di protezione non omogenei.

Le considerazioni più sopra esposte sull'oscillazione tra la necessaria omogeneizzazione delle prestazioni di sostegno del reddito e la conservazione di differenze di trattamento (quando giustificate e fondate), si accompagnano ad un interrogativo sulle problematiche relative a *ratio* e struttura dell'intervento nei confronti della disoccupazione. Si tratta dell'individuazione della condizione che l'ordinamento si propone di tutelare.

Gli strumenti differenziati di protezione delle situazioni di mancanza di lavoro hanno sempre operato congiuntamente mostrando, però, diversi gradi di effettività e capacità di adattamento alle novità. Certamente l'ampia diffusione e la "resistenza" di alcuni schemi non possono essere assunti come unico criterio di scelta per identificare gli strumenti da conservare e portare avanti, ma devono necessariamente essere coniugati con le esigenze di razionalità e uguaglianza cui deve tendere il sistema previdenziale.

Non si tratta di immaginare l'evento protetto che il legislatore dovrebbe fare proprio, in prospettiva di correzione della riforma avviata o di realizzazione

di un ulteriore percorso innovatore⁵¹¹. Si tratta piuttosto di verificare l'esistenza di elementi che costituiscono un "minimo comune denominatore" nell'apparato eterogeneo degli strumenti di protezione della disoccupazione.

A tal fine, è opportuno premettere che le norme registrano – almeno a livello teorico – un'alternativa tra le tutele di stampo occupazionale e quelle di respiro universalistico. I rimedi più strettamente lavoristici considerano il prestatore con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato al centro del sistema e spesso sono declinati anche sulla base delle esigenze e delle caratteristiche di un particolare ambito, quello della grande impresa industriale. È nota la predisposizione di canali privilegiati per la tutela del reddito e per il reperimento di una successiva occupazione a favore di gruppi di lavoratori selezionati non in relazione a requisiti soggettivi ma a criteri legati alla realtà produttiva di provenienza.

Al contrario, le tutele di stampo universalistico considerano il singolo individuo nella sua veste di cittadino o, tutt'al più, nella sua condizione di lavoratore senza però vincolare la protezione al tipo di lavoro (quanto a durata, qualificazione giuridica, tipologia contrattuale,...) cui ha avuto accesso.

Non è infrequente il tentativo di cercare strade che avvicinino le due prospettive. Sono state avanzate delle proposte in merito tendenti alla creazione di sistemi che combinino differenti tipologie (prestazioni dirette e servizi), livelli di intervento (statali e regionali; previdenziali e assistenziali) e meccanismi di selezione dei beneficiari della tutela per la mancanza di lavoro⁵¹². L'apparente inconciliabilità tra questi approcci suggerisce di considerare innanzitutto l'esistenza di un *trait d'union* tra gli istituti a tutela della disoccupazione che

⁵¹¹ Di recente, S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali, op. cit.*, pag. 637 ss. tratta degli assiomi in tema di ammortizzatori sociali e tra questi indica le anche l'unicità dell'evento oggetto di tutela.

⁵¹² V. la proposta di G.G. BALANDI, *L'alibi degli ammortizzatori sociali*, in *Dopo la flessibilità, cosa?* a cura di L. MARIUCCI, 2006, Il Mulino, pag. 225 ss. V. anche M. CINELLI, "Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, I, pag. 241 e R. PESSI, *Il welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 3, p. 503 ss.

permetta di verificare la vicinanza delle strutture protettive predisposte agli schemi summenzionati.

Come prima cosa, può considerarsi la Cassa Integrazione Guadagni e il ruolo centrale che conserva nel sistema⁵¹³. In considerazione dell'aderenza alle esigenze del tessuto produttivo che ha mostrato nel corso dei decenni e che è stata confermata dalle scelte del legislatore della riforma, deve essere vagliato l'apporto che può fornire alla ricostruzione dell'evento destinatario di protezione. Nonostante la legge n. 92/2012 abbia fatto propria la distinzione tra tutele interne e tutele esterne al rapporto di lavoro, allo stesso modo alcuni elementi portano a riscontrare che le condizioni destinarie di intervento in entrambi i casi non siano del tutto dissimili.

L'ordinamento, infatti, tutela la condizione di "disoccupazione parziale" che discende dallo stallo nella produzione e dalla sospensione del rapporto di lavoro. Questa definizione deriva dall'esistenza di un elemento di convergenza tra la disoccupazione *tout court* e la sospensione del rapporto o, più propriamente, nell'evento generatore della condizione di bisogno che l'ordinamento intende proteggere (nonché superare). Si tratta della "mancanza di lavoro", considerata dal punto di vista fattuale a prescindere dal permanere di un rapporto che leghi prestatore e impresa. Nel campo di intervento della Cassa Integrazione, il destinatario riceve infatti un'integrazione del reddito a fronte del fatto che, nonostante il rapporto di lavoro non sia cessato, temporaneamente non è più richiesta la sua prestazione. Allo stesso tempo, anche se permane il legame con l'impresa di provenienza, il lavoratore in cassa integrazione è parte del mercato del lavoro tanto che sono stabilite specifiche attività e servizi a lui dedicati (d. lgs. n. 181/2000, art. 3, comma 1 *ter*) sul piano della formazione e del mantenimento delle competenze e della professionalità.

A tal proposito bisogna considerare che difficilmente nel mercato del lavoro italiano, almeno fino a quando non sarà completata una transizione verso altri schemi di funzionamento, potrà delinearsi un assetto così dinamico ed efficiente da consentire percorsi adatti a tutti coloro che sono sospesi e

⁵¹³ V. cap. I, §5.

percepiscono l'integrazione salariale. Dunque la conservazione del rapporto di lavoro, da un lato, non compromette ulteriormente la fluidità del mercato e, dall'altro, consente ai cassaintegrati di beneficiare della conservazione del rapporto di lavoro nell'ipotesi in cui l'impresa riprenda l'attività produttiva. Per prevenire la condizione di disoccupazione "piena" che deriverebbe dall'ipotesi opposta, i lavoratori sospesi possono, viceversa, accedere ad alcune facilitazioni che impediscano l'obsolescenza del patrimonio professionale. Dall'insieme delle misure incentivanti si ricava, per di più, un investimento nella funzione di promozione dell'occupazione – esterna all'impresa – connessa alla Cassa integrazione guadagni⁵¹⁴.

Diversamente da quanto sostenuto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione⁵¹⁵, la temporaneità della condizione di disoccupazione è una caratteristica che accomuna tutti gli strumenti di sostegno del reddito, quanto a obiettivi perseguiti. L'elemento che invece distingue gli interventi per la disoccupazione in senso stretto e quelli per la sospensione dei rapporti si rinviene esclusivamente nella permanenza del rapporto di lavoro che permette di definire una condizione di "parziarietà" della disoccupazione⁵¹⁶.

Tutte le volte in cui l'ordinamento riesca a mantenere l'istituto in questione nel solco delle finalità che le sono proprie, l'integrazione guadagni è uno strumento, certamente preferenziale e privilegiato, ma orientato all'obiettivo di protezione del tessuto produttivo. L'assetto costituzionale, storico e ordinamentale non confligge con la conservazione di uno strumento che

⁵¹⁴ Se pur è vero che la Cassa integrazione guadagni dovrebbe privilegiare per natura la ripresa dell'attività lavorativa all'interno della stessa azienda, questo non è l'unica direzione nella quale si orientano gli strumenti giuridici ad essa connessi. Esistono infatti molte misure che considerano i lavoratori sospesi come lavoratori da ricollocare nel mercato del lavoro destinando ad essi incentivi per l'assunzione (ad esempio, l'art. 8, comma 9 della l. n. 407/1990; ma anche, di recente, l'art. 7 *ter*, comma 7, d. l. n. 5/2009, conv. in l. n. 33/2009 per i percettori di ammortizzatori in deroga), e estendendo gli stessi meccanismi di cd. condizionalità previsti per i disoccupati anche ai lavoratori sospesi (v. cap. 2, § 3). Non sembra dunque, essere smentita l'interpretazione di M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, *op. cit.*, in part. 454 ss.

⁵¹⁵ Cass. S. U. 10 dicembre 2004, n. 23078, cit. Vedi cap. I, par. 3.1, pag. 32.

⁵¹⁶ Si tratta dell'impostazione classica proposta da M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, ultima edizione.

valorizzi la permanenza del rapporto di lavoro, ulteriore rispetto alle misure che invece proteggono il disoccupato nell'ambito del mercato del lavoro⁵¹⁷. L'avvicinamento ipotizzato tra la disoccupazione "piena" e quella "parziale", quanto all'unitarietà dell'evento tutelato riconosce una coincidenza, anche se limitata, tra i due istituti e permette una copertura molto ampia e con elementi di omogeneità ancorata al lavoro, e allo stesso tempo non vieta differenziazioni nell'articolazione della tutele in ragione dei profili di differenza nelle condizioni dei soggetti⁵¹⁸.

Il trattamento privilegiato garantito dall'indennità di mobilità si presta facilmente a critiche. È però vero che la stessa è strettamente connessa alla prospettiva dell'integrazione salariale quale disoccupazione parziale. In relazione alla corretta dinamica tra integrazione salariale e procedure di mobilità, infatti, è evidente che l'eliminazione dell'indennità potrebbe rendere più difficile per l'impresa affrontare le procedure di licenziamento collettivo, con il rischio di incrementare il ricorso improprio alla Cassa Integrazione Guadagni nei casi in cui non sussistano sufficienti prospettive di ripresa. Al contrario, rischia di essere miope l'obiettivo di incentivare il ricorso genuino all'integrazione salariale attraverso la riduzione delle tutele di cui i lavoratori possono godere in seguito alla procedura di licenziamento collettivo. In tal modo si determina un motivo consistente per tentare di preferire – in ogni caso – la strada della sospensione dell'attività lavorativa. C'è un effetto di annullamento tra l'obiettivo di omogeneizzazione dei trattamenti che ha condotto all'eliminazione, anche se posticipata, dell'indennità di mobilità e la volontà di incentivare una selezione più autentica delle situazioni da ammettere all'integrazione salariale.

⁵¹⁷ A. DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà* cit., pag. 86 ss. esamina la categoria degli ammortizzatori sociali in prospettiva diacronica e distingue tra tutele passive che sono collegate al rapporto di lavoro e tutele attive che invece servono per incrementare l'occupazione.

⁵¹⁸ Come ad esempio sono le diverse previsioni di decadenza dal trattamento individuate dall'art. 4, comma 40, l. n. 92/2012 per i lavoratori sospesi e dal comma 41 per i disoccupati in senso stretto.

La percorribilità di un inquadramento che sostanzialmente assimili la mancanza di lavoro alla sospensione per intervento della Cassa integrazione⁵¹⁹ è in parte confermata anche dalla legislazione nazionale che, a partire dal 2005⁵²⁰, e in maniera generalizzata con l'art. 19, comma 1, d. l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009, ha esteso l'indennità di disoccupazione negli eventi di «crisi aziendale o occupazionale»⁵²¹ alle ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro non coperte dalla Cassa attraverso l'intervento dell'ente bilaterale di settore. La previsione, sospettata di incostituzionalità, è stata dapprima modificata⁵²², permettendo l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga tutte le volte in cui mancasse l'intervento dell'ente bilaterale, poi abrogata (art. 2, comma 55, l. n. 92/2012) e infine sostituita dalle previsioni di cui all'art. 3, commi 17 e 18, l. n. 92/2012⁵²³.

Proseguendo la ricerca di indizi di uniformità tra gli strumenti di tutela della disoccupazione, molti elementi convergono verso l'affermazione dell'importanza del requisito di attualità della disoccupazione. La mancanza di lavoro, derivante dalla cessazione di un precedente rapporto, vista in una prospettiva di attualità, diviene elemento costitutivo per l'accesso alla protezione previdenziale. In altre parole, la condizione di mancanza di lavoro è considerata *hic et nunc*, anche in riferimento alla mini-Aspi e diversamente da quanto avveniva in relazione all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. Come si è visto, per accedere alle prestazioni della mini-Aspi è richiesta sia la perdita

⁵¹⁹ *De jure condendo* è l'opinione anche di S. RENGA, *Ammortizzatori sociali, crisi, riconciliazione*, in *Persone, lavori, famiglie* cit., pag. 174.

⁵²⁰ Si tratta dell'art. 13, comma 8 del d.l. n. 35/2005, conv. in l. n. 80/2005. E' necessario, inoltre, che i lavoratori siano in possesso dei requisiti di anzianità contributiva ed assicurativa normalmente richiesti per l'indennità, e che sia stipulato un accordo collettivo aziendale.

⁵²¹ Come richiesto dal Decreto interministeriale attuativo dell'art. 19, n. 46441/2009, artt. 3, comma 2 e 4, comma 2. V. F. LISO, 2009, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO, *Ammortizzatori Sociali. Regole deroghe prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, pag. 13; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, Milano, 2010, pag. 90.

⁵²² Art. 7 *ter*, comma 9, l. n. 33/2009.

⁵²³ Cfr. con posizione favorevole D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, pag. 415.

involontaria di lavoro che il possesso dello *status* di disoccupazione (v. cap. I, § 2.a). Con la mini-Aspi, perciò, sono stati superati gli elementi di rottura e le caratteristiche di eccezionalità che caratterizzavano l'indennità a requisiti ridotti nel sistema precedente⁵²⁴.

Al tempo stesso, però, a fianco dell'intento uniformatore che fornisce maggiore coerenza al nuovo istituto, l'accesso alle prestazioni economiche è ammesso in entrambi i casi con il filtro duplice dello *status* di disoccupazione (ai sensi dell'art. 4, d. lgs. n. 181/2000 e ai sensi dell'art. 4, l. n. 92/2012). Mentre l'anzianità contributiva rimane una condizione di meritevolezza del trattamento e, per la versione mini-Aspi, viene ridotta rispetto a quanto previsto nel sistema precedente, la possibilità di accedere alle prestazioni monetarie è subordinata alla verifica sia della perdita del lavoro (*alias* del licenziamento) che del mantenimento della disponibilità alla ricerca e svolgimento. Per entrambe le tutele perciò permangono le perplessità che sono state illustrate *retro* rispetto alla duplicazione dell'elemento dell'involontarietà. Lungi dall'essere attenuato, infatti, ne è stata fornita conferma nella riforma del 2012 sia sul lato delle tutele passive che su quello delle tutele attive.

Dall'insieme delle previsioni sembra delinarsi un quadro che rispetto al passato non solo accentua il requisito della perdita involontaria del lavoro, ma riduce anche i margini di compatibilità con lo svolgimento di una attività lavorativa. In caso di svolgimento di attività lavorativa per un periodo superiore ai 6 mesi viene infatti meno sia la possibilità di percepire l'Aspi (art. 2, comma 15) che lo *status* di disoccupazione (art. 4, comma 1, lett. d), come modificato dalla l. n. 92/2012). Per quanto riguarda la previsione di una parziale conservazione dell'indennità Aspi anche in corrispondenza dello svolgimento di lavoro autonomo, dall'abrogazione dell'art. 3, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 181/2000 è possibile ricavare che, in ogni caso, lo svolgimento di attività

⁵²⁴ In ogni caso, l'assimilazione sconta la rilevante eccezione, sia dal punto di vista finanziario che da quello sistematico, dell'indennità di disoccupazione agricola che non è stata modificata e perciò mantiene intatte le proprie caratteristiche di compensazione per la condizione di sottoccupazione subita nell'anno precedente.

lavorativa in forma autonoma comporta la perdita dello *status* e preclude l'accesso anche all'Aspi.⁵²⁵

Nel tentativo di rinvenire omogeneità tra gli strumenti dell'ordinamento è opportuno considerare che le direttrici su cui si muove la riforma attribuiscono rilievo centrale all'obiettivo di attivazione dei disoccupati e ai meccanismi che ne consentono lo sviluppo. Sembra, però, condivisibile il rilievo della limitata valenza del ricorso alle politiche attive per migliorare la situazione occupazionale, giacché «per creare occupazione servono politiche economiche di crescita, non sicurezza attiva»⁵²⁶. Sicuramente il collegamento che condiziona i trattamenti alla disponibilità al lavoro ambisce ad assumere una funzione di responsabilizzazione del beneficiario nonché un obiettivo di contrasto a comportamenti parassitari a favore della meritevolezza della prestazione monetaria, conforme rispetto al modello di tutela del lavoro individuato dalla Costituzione. L'elemento più problematico sta nel fatto che la consapevolezza della propria condizione e la conseguente garanzia di condotte non illecite o abusive, secondo le recenti riforme, si dovrebbe realizzare attraverso una sorta di duplicazione della rilevanza del parametro dell'involontarietà. Se la previsione costituzionale subordina l'erogazione dei trattamenti all'involontarietà della disoccupazione (art. 38 Cost.) – portatrice di equità e giustizia sociale –, ciò non impone una condizione di involontarietà passiva e subita che non lascia spazio né ad altri percorsi professionali o di vita ma nemmeno alle discontinuità lavorative⁵²⁷ che facilmente si verificano nel mercato del lavoro.

Una lettura congiunta delle norme relative da un lato, alla compatibilità tra svolgimento di prestazioni lavorative e trattamento Aspi, e dall'altro, di

⁵²⁵ La riforma però non ha abrogato le previsioni relative al lavoro accessorio, v. art. 72, comma 3, d. lgs. n. 181/2003 e i nuovi periodi aggiunti all'art. 70, comma 1, d. lgs. n. 276/2003 dall'art. 46 *bis* lett. d) del d. l. n. 83/2012 per i percettori di prestazioni di integrazione del reddito.

⁵²⁶ S. RENGA, *La "riforma" degli ammortizzatori sociali*, *op. cit.*, pag. 639. Lo stesso assunto è condiviso da E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito cit., passim.*

⁵²⁷ Invece, per l'idea dell'emersione di un nuovo rischio legato alla discontinuità occupazionale, v. P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo cit., passim* a in particolare pag. 212 ss.

quelle concernenti la cd. “condizionalità”, non consente di evincere una adeguata protezione della qualità del lavoro e nemmeno di un livello di reddito conforme ai parametri costituzionali (lo stesso art. 38, 2 ma anche il parametro costituito dall’art. 36 nonché l’art. 3, 2). La consapevolezza dell’opportunità di offrire protezione a situazioni di occupazione inferiore ad un certo standard che sembrava emergere in passato⁵²⁸ non è stata affatto valorizzata né perfezionata nel momento della creazione del nuovo strumento di protezione del reddito. Lo stesso può dirsi in relazione alla congruità del lavoro nell’ambito delle politiche attive che è stata al contrario interpretata “al ribasso” dall’art. 4, comma 41, lett. b) assumendo un punto di vista esclusivamente quantitativo e non qualitativo.

6. La centralità del lavoro nel *welfare*: problemi e prospettive.

Nell’ultimo quindicennio si è manifestata la crisi del modello del lavoro e del lavoratore stabile come perno del sistema del diritto del lavoro. In un circolo di relazioni di causa-effetto non solo la regolamentazione del rapporto di lavoro è stata compromessa e incisa, ma anche l’obiettivo della sicurezza sociale e il sistema di previdenza sociale a ciò deputato ne hanno subito un forte condizionamento⁵²⁹.

La lacerazione più profonda si è avuta proprio in relazione all’individuazione del paradigma di riferimento per la determinazione delle tutele lavoristiche e della sicurezza sociale. Di fronte alla crisi del modello di lavoratore, ha faticato e fatica tutt’ora a emergere un modello (o più modelli) alternativi altrettanto forti dal punto di vista assiologico e funzionale.

Questa carenza proietta le proprie conseguenze anche nell’ambito della sicurezza sociale. Come conseguenza, in relazione alla tutela della disoccupazione, l’approccio occupazionale del *welfare* del nostro ordinamento

⁵²⁸ Vedi cap. I, § 3.

⁵²⁹ Il rischio dell’ineffettività del sistema delle tutele previdenziale sul fronte degli ammortizzatori sociali ma anche su quello pensionistico è paventato da M. CINELLI, *Occupazione protezione sociale* cit., pag. 430 ss. Cfr. M. PERSIANI, *Crisi e riforma dello stato sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, 1, pag. 229.

sconta probabilmente un sovraccarico di funzioni. Le strutturali carenze del mercato del lavoro – periodicamente aggravate dalle situazioni di crisi – e la mancanza di strumenti di sostegno dello stato di bisogno di chi si trovi al di sotto del minimo vitale attribuiscono un'importanza decisiva al livello e all'effettività dei trattamenti per le condizioni di disoccupazione. Le scelte operate dall'ordinamento quanto alle risorse investite, le fonti di finanziamento e la selezione dei beneficiari delle tutele previdenziali infatti acquistano un'importanza crescente quando non sia prevista (o non sia prevista in modo adeguato e conforme ai principi costituzionali⁵³⁰) una prestazioni di tutela generale per chi, abile al lavoro, non sia in grado di reperire dallo svolgimento di attività lavorativa le risorse adeguate per vivere dignitosamente.

Sino a quando però nessuna rete di protezione sarà prevista né a livello nazionale né a livello comunitario⁵³¹, la selezione dei beneficiari sulla base del requisito della disoccupazione involontaria, come concretizzata dalle previsioni di legge attualmente in vigore, individua un sistema non tanto imperniato sui principi di corresponsabilità tipici dell'assicurazione, come era in passato, ma che si avvicina di più a caratteristiche di compensazione. Diversamente da quanto previsto in relazione all'accesso ai servizi erogati dai Centri per l'Impiego, l'accesso alle prestazioni previdenziali considera il disoccupato destinatario di protezione solo quando si trova in una condizione di privazione dell'attività lavorativa: quando è

⁵³⁰ Si veda a tal proposito la sentenza del Trib. Costituzionale Federale della repubblica Federale di Germania 9 febbraio 2010, in *Riv. giur. lav.*, 2010, II, pag. 395 ss., che ha sancito il diritto fondamentale alla garanzia di un minimo vitale dignitoso ovvero in grado di garantire alla persona le condizioni materiali che sono indispensabili alla sua esistenza e a un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica. Il principio è stato applicato alla prestazione ALG II (*Arbeitslosengeld II*) ovvero alla prestazione per tutti i soggetti abili al lavoro tra i 16 e i 65 anni che necessitano di assistenza e che risiedono abitualmente in Germania.

⁵³¹ Alcuni autori sottolineano che l'Unione acquisirebbe una marcata accezione solidaristica proprio con l'attuazione di uno strumento di tutela minimale del reddito legato alla cittadinanza europea, v. M. FERRERA, S. SACCHI, *A more social EU: issues of where and how*, in S. MICOSSI-G. L. TOSATO (a cura di), *The European Union in the 21st century. Perspective from the Lisbon Treaty*, Centre for European Policy studies, 2009, <http://www.ceps.eu/book/europe-21st-century-perspectives-lisbon-treaty>.

licenziato o quando è costretto a accettare determinate offerte lavorative o formative.

Queste previsioni obliterano completamente la possibilità di percorrere l'idea alternativa secondo la quale il lavoratore «inteso come persona che costruisce un progetto di vita attraverso il lavoro ... ha bisogno sia di un ragionevole pacchetto di tutele quando lavora sia e forse più di un mercato del lavoro regolato in modo da rendere disponibili adeguate chance di impiego»⁵³². La protezione del cittadino oltre che del lavoratore con forme ulteriori rispetto all'assistenza non implica necessariamente un incentivo all'inattività ma al contrario significa dare impulso ad un sistema più incline alla libera autodeterminazione delle persone. Le motivazioni che spingono per l'adesione alla tutela generale e di base legata alla condizione di cittadinanza possono essere rinvenute nei documenti comunitari o nell'imperativo dell'uguaglianza sostanziale della Costituzione, come si è visto. Rispetto alle caratteristiche del panorama attuale non è facile trovare il punto di equilibrio che coniughi il lavoro e la cittadinanza senza snaturare i rispettivi ruoli e le prospettive protezionistiche che da esse promanano.

In ogni caso, un approccio non esclude l'altro, anzi con esso può completarsi purché non si verifichi il rischio di una deriva assistenzialistica e pauperistica del *welfare*⁵³³. In ultima analisi e salvo i punti di contatto possibili, la tutela minima per le situazioni di bisogno e le tutele strumentali e condizionate per il lavoro hanno rilevanti profili di divergenza quanto a obiettivi (tutela della povertà e promozione dell'occupazione) e strumentazioni adeguate.

Un utile punto di contatto tra le due sfere potrebbe rinvenirsi nel fatto che poiché il lavoro rappresenta un terreno fondamentale per la costruzione identitaria degli individui le politiche pubbliche dovrebbero considerare che il lavoro «conta se si integra in un più ampio progetto esistenziale, se sostiene i

⁵³² M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo* cit., pag. 316.

⁵³³ V. P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, op. cit., in particolare pag. 243 ss. manifesta il timore di un welfare pauperistico orientato solamente alla tutela dei più poveri e bisognosi anche M. G. GAROFALO, *Come cambiano le regole del lavoro?* cit., pag. 157.

bisogni di riconoscimento e realizzazione di sé oppure li supporta fornendo le risorse economiche necessarie a un certo stile di vita»⁵³⁴. Le idee che valorizzano il lavoro e il mantenimento dell'occupabilità in funzione servente e strumentale rispetto al rispetto degli obiettivi esistenziali individuali⁵³⁵ potrebbero ad esempio consentire la conservazione di un senso al concetto di attivazione che si fondi non solamente sul dovere dell'art. 4, comma 2 Cost. ma anche sull'uguaglianza sostanziale.

La motivazione più stringente che dovrebbe portare ad una rilettura del ruolo del lavoro in questa ottica è legata al fatto che se il lavoro diviene la porta di accesso unica per tutti i diritti sociali, i servizi, la previdenza e prima ancora l'accettazione e la valorizzazione del proprio ruolo nella società, nel momento in cui il lavoro diviene precario, instabile e sempre più frequentemente caratterizzato da periodo di mancanza, ciò porterebbe a un fallimento completo del legame tra sistema di protezione sociale e sistema produttivo.

Diversamente la prospettiva funzionalizzata del lavoro renderebbe possibile l'emersione e l'affermazione delle attività di cura o di altro tipo che, pur non ricevendo alcuna retribuzione, hanno un valore sociale molto alto⁵³⁶.

⁵³⁴ M. COLASANTO, *Forza e debolezza del nuovo welfare*, in *Riconciliare lavoro welfare e cittadinanza*, num. monografico di *Soc. lav., op. cit.*, pag. 38.

⁵³⁵ Si veda, *inter alia*, l'idea delle "carriere di vita" proposta da COLASANTO M., RIVA E., ZUCCHETTI E, *Mobilità ineguale*, in RIVA ZUCCHETTI, *La mobilità job to job. Transizioni lavorative verso il nuovo terziario*, Franco Angeli, Milano, sintonica rispetto alla teoria della *capabilities* di A. SEN.

⁵³⁶ G. PROSPERETTI, *Un nuovo welfare per la società post industriale*, Giappichelli, Torino, 2008, pag. 108.

INDICE BIBLIOGRAFICO

- AA. VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D. lgs. n. 276/2003*, Zanichelli, 2004.
- AA. VV., *Part-time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, C. Lagala (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004.
- AA. VV., *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, M. Barbera (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006.
- AA.VV., *Public Employment Service and European Law*, a cura di M. FREEDLAND, P. CRAIG, C. JACQUESON, N. KOUNTOURIS, Oxford University Press, 2007.
- AA. VV., *Bringing the jobless into work. Experiences with activation scheme in Europe and the Us*, a cura di W. Eichhorst – O. Kaufmann – R. Konle-Seidl, Springer, 2008, pag. 3.
- AA.VV., *Activation and labour market reforms in Europe: challenge to social citizenship*, S. Betzelt, s. Bothfeld (a cura di), Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, XXII.
- AA. VV., *Transforming European Employment Policy*, a cura di Ralf Rogowski - Robert Salais - Noel Whiteside - Edward Elgar, Cheltenham Northampton, 2011.
- AA. VV., *Reddito per tutti, Un'utopia concreta per l'era globale*, Manifestolibri, Roma, 2009.
- AA. VV., *The German work-sharing scheme; an instrument for the crisis*, a cura di Crimman A., Wießner F., Bellmann L., ILO, Geneva, 2010, pag. 7.

- AA. VV., *Dibattito. Il diritto al reddito garantito: verso un nuovo welfare?*, in *Quest. Giust.*, 2010, 4, pag. 67.
- Alaimo A., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati*, Giappichelli, Torino, 2009.
- Alaimo A., *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transizionali"*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 3, pag. 563.
- Alaimo A., B. Caruso B., *Dopo la politica i diritti: l'Europa "sociale" nel Trattato di Lisbona*, W P C.s.d.l.e. "Massimo D'Antona", 82/2010.
- Ales E., *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un sistema integrato di microsystemi*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, pag. 981.
- Ales E., *Il modello sociale europeo ai tempi della flexicurity: considerazioni critiche sul "Patto leonino di modernizzazione"*, in *Scritti in onore di E. Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, pag. 31.
- Alessi C., *Part time verticale e indennità di disoccupazione: quando le ragioni di bilancio prevalgono su quelle di equità*, in *Riv. it. Dir. Lav.*, 2006, II, pag. 810 ss.
- Allegri G., *La nuova «grande trasformazione»: il reddito garantito al di là dal lavoro*, in *Reddito per tutti*, Manifestolibri, Roma, 2009, pag.58 ss.
- Alleva P.G., *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 3.
- Alonso Garcia R., *Le clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali U.E.*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2002, pag. 21.

- Andreoni A., *Indennità di mobilità, governo del conflitto industriale e tutela dei diritti individuali*, in *Riv. giur. lav.*, 1993, pag. 89.
- Andreoni A., *Lavoro, diritti sociali e sviluppo economico*, Giappichelli, 2006.
- Andreoni A., *Integrazioni salariali e valori costituzionali nell'età del capitale "introverso"*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 360.
- Aurilio A., *Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Comm.*, Agg. V, Utet, 2009, pag. 334 ss.
- Balandi G.G., *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1984.
- Balandi G.G., *L'alibi degli ammortizzatori sociali*, in L. Mariucci (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa?*, Il Mulino, Bologna, 2006, pag. 223.
- Balandi G.G., *La tutela sociale nel mercato*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, pag. 53.
- Balandi G.G., *La sicurezza sociale in Europa: quadro generale e primi rapporti dai Paesi dell'allargamento*, in *Dir. lav. merc.*, 3, 2009, pag. 531.
- Ballestrero M. V., *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985.
- Ballestrero M.V., G. G. Balandi G.G., *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Ballestrero M. V., *Declinazioni di flexicurity. La riforma italiana e la deriva spagnola*, in *Lav. dir.*, 2012, 3-4, pag. 444 ss.
- Balletti E., *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Giappichelli, Torino, 2000.

Bibliografia

- Balletti E., *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 11.
- Balletti E., *La tutela della disoccupazione*, in *Tratt. Dir. Priv.*, diretto da M. Bessone, XXIV, III, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 519.
- Barbera M., *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis Italia Editrice, Brescia, 2000.
- Barbieri M., *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. Curzio (a cura di) *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, pag. 83.
- Barbieri M., *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni- Parti sociali* in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 396 s
- Bellavista A., *Politiche nazionali dell'occupazione e diritto comunitario della concorrenza*, in *Dir. merc. lav.*, 2006, 1-2, pag. 117-126.
- Bertola G., Boeri T., Nicoletti G., *Protezione sociale, occupazione e integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2000, 158.
- Berton F., Richiardi M., S. Sacchi S., *Flex - insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Biagi M., *L'impatto dell'European Employment Strategy sul ruolo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2000, pag. 413.
- Bonvin J. M., *Reframing the issue of responsibility in labour market activation policy*, *Transforming European Employment Policy*, a

cura di Ralf Rogowski - Robert Salais - Noel Whiteside - Edward Elgar, Cheltenham Northampton, 2011, pag. 138.

- Bortone R., *I complicati servizi per l'impiego*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, pag. 161.
- Bozzao P., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Bozzao P., *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *Lav. Dir.*, 1/2007, pag. 29.
- Bozzao P., *Appunti critici e qualche proposta su inclusione sociale, reddito garantito e welfare lavoristico*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, III, Jovene Editore, 2011.
- Brischiani M., *Assunzioni agevolate* (voce), in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. comm.*, Agg.***, Utet, Torino, 2007, 87 ss.
- Bronzini G., *Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale europeo*, in *D&L Riv. crit. dir lav.*, 2009, pag. 335.
- Bronzini G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011.
- Bronzini G., *Le tutele dei diritti fondamentali e la loro effettività: il ruolo della Carta di Nizza*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, I, pag. 53 ss.
- Cancilla F. A., *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2009.
- Canavesi G., *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, 2, pag. 333 ss.

Bibliografia

- Canavesi G., *La “Dote lavoro” in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 1, pag. 59 ss.
- Carabelli U., *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 39.
- Carinci F., *“Provaci ancora Sam”: ripartendo dall’art. 18 dello Statuto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, I, p. 42-43.
- Caruso B., *Occupabilità, formazione e capability nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, pag. 100
- Caruso B., *I diritti sociali fondamentali nell’ordinamento costituzionale europeo*, in S. Sciarra, B. Caruso (a cura di), *Il lavoro subordinato, Trattato di diritto privato dell’Unione Europea*, diretto da G. Ajani, G.A. Bennacchio, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 707.
- Cazzanti S., *L’assicurazione per la disoccupazione: ragioni e alibi di una faccenda non conclusa*, in *Lav. dir.*, 1, 2007, pag. 79.
- Chiaromonte W., *La limitata esportabilità delle prestazioni di disoccupazione alla luce dei regolamenti nn. 1408/1971/CEE e 883/2004/CE*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2006, pag.171.
- Cicciù M., Costa A., *Regolamento n. 883/2004 Ce di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale: disposizioni applicative e questioni interpretative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, 1, pag. 171.
- Cinelli M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, Milano, 1982.

Bibliografia

- Cinelli M., Ferraro G., *Lavoro, competitività, welfare*, tomo I, Utet, Torino, 2008.
- Cinelli M., Ferraro G., *Lavoro, competitività, welfare*, tomo II, Utet, Torino, 2009.
- Cinelli M., *Occupazione, protezione sociale, nuovi modelli di welfare: alcune riflessioni*, in *Jus*, 2010, 3, 419 – 448.
- Cinelli M., Nicolini C.A., *Il collegato lavoro nei suoi profili previdenziali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, III, pag. 175.
- Cinelli M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno della riforma del mercato del lavoro: a proposito degli articoli 2-4 della legge n. 92/2012*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2012, 2, pag. 240 ss.
- Clasen J. E Clegg D., *Unemployment protection and labour market change: towards a triple integration?* in *Regulating the risk of unemployment*, a cura di Clasen J. E Clegg D., 2011, Oxford University press, pag. 1 ss.
- Colasanto M., *Forza e debolezza del nuovo welfare*, in *Riconciliare lavoro welfare e cittadinanza*, num. monografico di *Soc. lav.*, n. 117, 2010, pag. 33.
- Colasanto M., Riva E., Zucchetti E., *Mobilità ineguale*, in RIVA ZUCCHETTI, *La mobilità job to job. Transizioni lavorative verso il nuovo terziario*, Franco Angeli, Milano
- Corazza L., *Il volto sociale dell'euro zona*, www.nel merito.it.
- D'Antona M., *L'intervento straordinario della cassa integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in *Riv. giur. lav.* , 1983, I, pag. 24.

Bibliografia

- D'Antona M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità?*, in *Riv. giur. lav.* 1998, I, pag. 311.
- D'Antona M., *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, pag. 22.
- D'Onghia M., Schiavone T., *Il complesso quadro normativo in tema di ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema*, in M. G. Garofalo, G. Leone, *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Cacucci, Bari, 2009, pp. 152 ss.
- De Burca G. (a cura di), *Eu law and welfare state. In search of solidarity*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Delfino M., *Diritti sociali e flexicurity*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2009, III, pag. 29.
- Di Stasi A., *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 57.
- Di Stasi A., *Gli ammortizzatori sociali tra il cielo delle idee e le più recenti novità legislative. Una introduzione*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 339.
- Durante A., *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *Riv. giur. lav.*, 2006, I, pag. 403.
- Falasca G., *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, II, pag. 654.
- Faleri C., *Flessibilità del lavoro e precarietà dei lavoratori nella riforma Fornero*, in *Lav. Dir.*, 3-4, 2012, pag. 528 ss.

- Ferrante V., *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali: fra sostegno alla riduzione di orario e generalizzazione delle tutele*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, 4, pag. XIX.
- Ferraro F., *L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 2, pag. 335-355.
- Ferraro G., *Cassa integrazione guadagni e crisi aziendale nelle leggi sulla riconversione industriale*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1979, II, pag. 1000.
- Ferraro G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" IT*, 143/2012.
- Ferrera M., *La protezione contro la disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l'Italia*, in Porcari S. (a cura di), *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, Rimini, 2004, pag. 13.
- Ferrera M., *The boundaries of welfare*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Ferrera M., Sacchi S., *A more social EU: issues of where and how*, in S. Micossi, G. L. Tosato (a cura di), *The European Union in the 21st century. Perspective from the Lisbon Treaty*, Centre for European Policy studies, 2009, <http://www.ceps.eu/book/europe-21st-century-perspectives-lisbon-treaty>.
- Fisahn A., Möller M., *Lo stato sociale in Germania: il Tribunale costituzionale federale "parla" alla politica. Note sulla sentenza*

- del Tribunale Costituzionale del 9 febbraio 2010*, in *Riv. giur. lav.*, 2010, II, 395.
- Fontana A., *Nella nebulosa degli strumenti di tutela del reddito: indennità di mobilità e integrazioni salariali*, in *Lav. dir.*, 1, 2007, pag. 115.
- Frazer H., Marlier E., *Minimum income schemes across member states*, EU network of National independents experts on social inclusion, 2009, www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes
- Freedland M. – Craig P. – Jacqueson C. – Kountouris N., *The relationship between Public Employment Services and the Unemployed*, in *Public Employment Services and European law*, Oxford University Press, 2007.
- Fontana A., *Nella nebulosa degli strumenti di tutela del reddito: indennità di mobilità e integrazioni salariali*, in *Lav. Dir.*, 2007, 1, pag. 134.
- Fumagalli A., *Dignità della persona, diritto al reddito e diritto alla scelta del lavoro*, in *Quest. Giust.*, 2006, 6, pag. 1190 ss.
- Garattoni M., *L'inserimento dei lavoratori svantaggiati nel sistema comunitario degli aiuti di Stato*, in *Riv. giur. lav.*, 2006, 3, pag. 633 ss.
- Garofalo D., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, Bari, 2004.
- Garofalo D., *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, II, pag. 637.
- Garofalo D., *Aiuti pubblici alle imprese per creare nuova occupazione*, in D. Garofalo, M. Ricci (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, pag. 727

Bibliografia

- Garofalo D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, in AA. VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008, pag. 415.
- Garofalo D., *La nozione di svantaggio occupazionale*, in *Dir. lav. merc.*, 2009, 3, pag. 569- 596.
- Garofalo D., *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, Milano, 2010.
- Garofalo M.G., *Collocamento, integrazione guadagno, mobilità: un profilo storico*, in *Collocamento e mercato del lavoro*, a cura di M.G. Garofalo e C. Lagala, DeDonato, 1982, pag. 9 ss.
- Garofalo M. G., *Per una politica dei diritti dei lavoratori nella piccola impresa*, in *Riv. giur. lav.*, 1988, I, pag. 393 ss.
- Garofalo M. G., *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. ind.*, 1990, pag. 306 ss.
- Garofalo M. G., *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, suppl. al n. 3, pag. 74.
- Garofalo M. G., *Come cambiano le regole del lavoro? Le risposte alla nuova questione sociale*, in *Il lavoro: valore, significato, identità, regole*, a cura di P. TULLINI, Zanichelli, 2009, pag. 155 ss.
- Gatta C., *La tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali e specificità*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2002, pag. 273.
- Gentile G., *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, a cura di M. CINELLI - G. FERRARO, Utet giuridica, Torino, 2008, pag. 511-512

- Ghera E., *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 3, 1979, pag. 303-306.
- Giubboni S., *Profilo dei trattamenti ordinari e speciali di disoccupazione*, in *Dir. lav. Marche*, 1997, 2, pag. 127.
- Giubboni S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione ed ordinamento europeo*, WP c.s.d.l.e. “Massimo D’Antona”, n. 46/2006.
- Giubboni S., *L’azione comunitaria in materia di sicurezza sociale in prospettiva storica. Omaggio a Lionello Levi Sandri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2007, pag. 537.
- Giubboni S., *La mobilità e la disoccupazione*, in *Commentario Diritto del lavoro*, 3, diretto da F. Carinci, 2007, Utet, Torino, pag. 595.
- Giubboni S., *Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al welfare nelle giurisprudenza della Corte di giustizia CE*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, pag. 19.
- Giubboni S., *I diritti sociali tra Costituzione italiana e ordinamento dell’Unione Europea*, in *Riv. crit. dir. lav.*, II, 2008, pag. 1119.
- Giubboni S., *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, in S. Sciarra, B. Caruso (a cura di), *Il lavoro subordinato, Trattato di diritto privato dell’Unione Europea*, diretto da G. Ajani, G.A. Bennacchio, 2009, Giappichelli, Torino, pag. 35.
- Giubboni S., *Cittadinanza e mercato nell’Europa sociale*, in *Le scommesse dell’Europa. Diritti, istituzioni, politiche*, 2009, Ediesse, Roma, pag. 345.
- Giubboni S., Orlandini G., *La libera circolazione dei lavoratori nell’Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Bibliografia

- Giugni G., *Il diritto al lavoro e le trasformazioni dello stato sociale*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. NAPOLI, Vita e Pensiero, 1998, pag. 47 ss.
- Gottardi D., *Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione Europea*, rel. tenuta al conv. Aidlass, 4-5 giugno 2010.
- Gottardi D., *La libera circolazione delle persone: dai lavoratori ai cittadini. L'impatto del principio della parità di trattamento*, in *Studi in onore di Treu*, III, 2011, Jovene.
- Gragnoles E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione tenuta al Convegno AIDLASS 2012, dattiloscritto (II parte della relazione).
- Gragnoles E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.* 2012, 4, pag. 573 ss. (I parte della relazione).
- Ichino P., *La riforma dei licenziamenti e i diritti fondamentali dei lavoratori*, Relazione al Convegno del Centro Nazionale Studi di diritto del lavoro D. Napoletano, 11 maggio 2012.
- Krugman P., *Fuori da questa crisi, adesso!*, 2012, Garzanti.
- Lagala C., *Contrattazione, lavoro e previdenza in agricoltura*, Franco Angeli, Milano, 1987.
- Lagala C., *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Cacucci, Bari, 2001.
- Lagala C., *Le diverse funzioni dell'indennità di disoccupazione e la tutela dei lavoratori part time*, in *Lav. Giur.*, 9, 2002, pag. 825

Bibliografia

- Lagala C. (a cura di), *Part time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali: atti della Giornata di Studio organizzata dalla facoltà di giurisprudenza di Foggia e dalla sezione di Foggia del Centro nazionale studi diritto del lavoro Domenico Napoletano*, Giuffrè, Milano, 2004.
- Lagala C., *Lavoro non standard e nuovo welfare: le alternative per la XV legislatura*, in *Lav. dir.*, 1/2007, pag. 7.
- La Macchia C., *La pretesa al lavoro*, Giappichelli, Torino, 2000.
- Lassandari A., *Tecniche di tutela e soggetti deboli nel mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, pag. 335.
- Lassandari A., *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, 231, ss.
- Lassandari A., *L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro*, in R. De Luca Tamajo-M. Rusciano-L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Esi, Napoli, 2004, pag.393.
- Lassandari A., *Forme di sussidiarietà e ordinamento del lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2012, 3-4, pag. 487.
- La Terza M., *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2008, pag. 194..
- Liso F., *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *Riv. it., dir. lav.*, 1995, I, pag. 339.
- Liso F., *La galassia normativa dopo la l. n. 223/1991*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1997, pag. 1.

- Liso F., *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 105.
- Liso F., *I servizi per l'impiego*, in *Percorsi di diritto del lavoro*, a cura di D. GAROFALO - M. RICCI, Cacucci, 2006, pag. 592.
- Liso F., *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 2, pag. 330.
- Liso F., *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di E. Ghera*, Cacucci, 2008, pag. 606
- Liso F., *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari, 2009, pag. 13.
- Liso F., *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 1, in corso di pubblicazione. Disponibile al sito http://host.uniroma3.it/FACOLTA/ECONOMIA/db/materiali/insegnamenti/489_6494.pdf
- Luchena G., *Welfare State e compatibilità comunitaria degli aiuti di Stato:...* in S. Prisco (a cura di), *Unione europea e limiti sociali del mercato*, Giappichelli, Torino, 2002.
- Mancini G. F., *Art. 4*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 199 ss.
- Mancini G. F., *The making of Constitution for Europe*, in *Common market law review*, 1989, pag. 595 ss.
- Magnani M., *La mobilità interaziendale del lavoro – profili giuridici*, 1984, Milano, Franco Angeli.

Bibliografia

- Magnani M., *L'uso allargato della Cassa integrazione tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2010, p. 409.
- Marimpietri I., *Trattamenti previdenziali di disoccupazione e attività di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1994, I, pag. 221.
- Mariucci L., *A very bad text? Note critiche sulla riforma*, in *Lav. Dir.*, 2012, 3-4, pg. 427.
- Marocco M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, 2011
- Massera A., *Uguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. Amm.*, 2009, I, pag. 1.
- Mengoni L., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, a cura di G. Boldt – P. Durand – P. Horino – A. Kaiser – L. Mengoni – A.N. Molenaar, Giuffrè, , 1961
- Mengozzi P., *Il contributo del diritto alla determinazione dell'identità dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, pag. 645 ss.
- Miscione M., *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, Napoli, 1978.
- Miscione M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, II, pag. 695.
- Miscione M., *I diritti dei disoccupati e inoccupati*, in *Studi in onore di M. Dell'Olio*, T. I, Giappichelli, Torino, 2008, pag. 1014
- Miscione M., *Gli ammortizzatori sociali in deroga decentrati (federalismo previdenziale)*, in *Lav. Giur.*, 6, 2011, p. 545 ss.

- Montuschi L., *Mobilità e licenziamenti: primi spunti ricostruttivi ed esegetici in margine alla l. n. 223 del 23 luglio 1991*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, pag. 416.
- Mosley H., Kruppe T., *Short time work in structural adjustment: European Experience*, in *European Journal of Industrial Relations*, 1996, vol. 2, n.2, in particolare, pag. 143 ss.
- Moro G. , *Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, 2, pag. 427.
- Mutarelli M. M. , *Credito d'imposta per le nuove assunzioni e la delega per il riordino degli incentivi all'occupazione*, in M. Cinelli, G. Ferraro (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare*, I, 2008, pagg. 29 ss.
- Napoli M. , Occhino A., Corti M., *I servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2010.
- Nicolaides P., Kekelekis M., Kleis M., *State aid policy in the European Community: principle and practice*, Kluwer law international, Alphen aan den Rijn, 2008.
- Nicolini C.A., *Bisogni, parità, conciliazione nella prospettiva della previdenza sociale. Spunti problematici*, in M. V. Ballestrero, G. De Simone (a cura di) *Persone, lavori, famiglie. Identità e ruoli di fronte alla crisi economica*, Giappichelli, Torino, 2009, pag.195.
- Nogler L., *Art. 13*, in *Il nuovo mercato del lavoro. D. lgs. n. 276/2003*, Zanichelli, Bologna, 2004, pag. 180
- Olivelli P., *I regolamenti Ue in materia di sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2010, pag. 361
- Olivelli P., *Europa e armonizzazione previdenziale*, in *Studi in onore di T. Treu*, III, 2011, pag. 1246-1247.

Bibliografia

- Orlandini G., *La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati*, in S. Sciarra, B. Caruso (a cura di), *Il lavoro subordinato, Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, diretto da G. Ajani, G.A. Bennacchio, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 493.
- Pallini M., *Sono compatibili gli ammortizzatori sociali «in deroga» con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato?*, in *Riv. dir. sic. Soc.*, 2009, 353.
- Pascucci P., *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella l. n. 92 del 2012*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, 3, pag. 453.
- Pedrazzoli M., *Gli interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, in *Riv. giur. lav.*, 1973, pag. 545
- Pedrazzoli M., *Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una "formazione sociale"?*, in *Quad. cost.*, 4, 2011, p.969.
- Pennings F., *Co-ordination of social security on the basis of the state of unemployment*, in *Common market law review*, 2005, 1, 42.
- Persiani M., *Crisi e riforma dello stato sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1998, 1, pag. 229.
- Pessi R., *Il Welfare mix tra mercato globale e cittadinanza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, pag. 503. -
- Pessi R., *Gli ammortizzatori in deroga: persistenza o fine del modello assicurativo?* In *Riv. dir. sic. soc.*, 2, 2010, pag. 325.
- Pessi R., *Riflessioni sull'occupazione: Italia ed Europa*, in *Dir. rel. ind.*, 2/2010, p. 315.

- Pinelli C., *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2, 2008, pag. 251.
- Pinelli C., Treu T., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Pirrone S., P. Sestito P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Il Mulino, 2006.
- Prosperetti G., *Dall'art. 3 agli artt. 35 e seguenti Cost.*, Rel. al Seminario “Attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro (artt. 1, 3, e 4 Cost.)”, A.I.D.La.S.S. e dall’Associazione dei Costituzionalisti.
- Prosperetti G., *Un nuovo welfare per la società post industriale*, Giappichelli, Torino, 2008.
- Renga S., *La tutela contro la disoccupazione*, Utet, Torino, 1997.
- Renga S., *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006.
- Renga S., *Ammortizzatori sociali, crisi, riconciliazione* in M. V. Ballestrero, G. De Simone (a cura di) *Persone, lavori, famiglie. Identità e ruoli di fronte alla crisi economica*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 151.
- Renga S., *La “riforma” degli ammortizzatori sociali*, in *Lav. Dir.*, 2012, 3-4, pag. 626.
- Rogowski R.- Salais R. - Whiteside N.- Elgar E., *Transforming European Employment Policy*, Cheltenham Northampton, 2011.
- Sacchi S., *I nodi critici dell’attuazioni di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *Giorn. dir. lav. rel ind.*, 2011, 130, 2, pag. 248 ss.

- Sacchi S., Pancaldi F. Arisi C., *The economic crisis as a trigger of convergence? Short time work in Italy, Germany and Austria*, in *Social Policy and Administration*, 2011, vol. 45, n. 4, pag. 466
- Sartori A., *Il “modello scandinavo” di mercato del lavoro: note per una lettura in chiave comparata*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, III, pag. 62.
Su de jure da 401 in poi.
- Sandulli P., *Tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori atipici nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Lav. Dir.* 2003, pag. 409 ss.;
- Santoni F., *Ammortizzatori sociali in deroga e canale bilaterale*, in *Studi in onore di T. Treu*, Jovene, Napoli, 2011, pag. 1259 ss.
- Schmid G., *Transitional labour markets and flexicurity: managing social risks over the life course*, in *Transforming European Employment Policy*, a cura di Ralf Rogowski - Robert Salais - Noel Whiteside - Edward Elgar, Cheltenham Northampton, 2011, 46.
- Serrano Pascual A., *The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name*, in *Transfer*, 2009, 1, pag. 53 ss
- Sigillò Massara G., *La tutela dell’occupazione e del reddito nei paesi dell’U.E.*, Roma, Aracne, 2008.
- L. Siniscalchi, *L’assicurazione contro la disoccupazione nel sistema della previdenza sociale*, Morano, 1966, pagg. 103-110.
- Spattini S., *La nuova condizionalità all’accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. Rel. ind.*, 2010, 2, pag. 377.
- Spattini S., M. Tiraboschi, J. Tscholl, *Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali*, in *La nuova riforma dle lavoro: commentario alla legge*

- 2giugno 2012, n. 92, a cura di M. Magnani e M. Tiraboschi, Giuffrè 2012.
- Squeglia M., *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, 3, pag.642.
- Strati F., *Schemi di reddito. Uno studio sulle politiche nazionali*, EU network of National independents experts on social inclusion, 2009, www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes
- Supiot A. (a cura di), *Il futuro del lavoro*, ed. it. a cura di Barbieri P. e Mingione E., Carocci editore, Roma, 2003.
- Tiraboschi M., *L'intreccio tra politica di coesione e Strategia di Lisbona: i fondi strutturali*, in *Dir. rel. ind.*, 2007, pag. 287.
- Tiraboschi M., *Incentivi all'occupazione, aiuti di stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2002
- Tiraboschi M., Spattini S., Tschöll J., *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali*, Milano Gruppo 24 ore, 2009.
- Tiraboschi M., *L'evoluzione della normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2/2010, p. 331.
- Totaro F., *Ammortizzatori culturali*, in *Lessico giuslavoristico, Lavoro*, ordinato da M. PEDRAZZOLI, Bononia University Press, 2010, pag. 37 ss
- T. Treu, *Riequilibrio delle tutele e flexicurity*, in *La nuova riforma del lavoro: commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. Magnani – M. Tiraboschi, Giuffrè, 2012.

Bibliografia

- Tullini P., *Verso una nuova riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav., prev. soc.*, 2003, 2, pag. 419.
- Tullini P., *Art. 6, Regimi particolari di autorizzazione*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D lgs. n. 276/2003*, Zanichelli, Bologna, 2004, pag. 120 ss.
- Tullini P., *Art. 7, Accreditalenti*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro. D lgs. n. 276/2003*, Zanichelli, Bologna, 2004, pag. 123 ss.
- Tullini P., *Il dilemma tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 2, pag. 311.
- Tullini P., *Ragioni e filosofie della collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2011, II, pag. 575 ss.
- Varesi P.A., *La protezione sociale del lavoratore al tempo della “grande crisi” (2008 – 2010): i trattamenti “in deroga”*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, III, Jovene Editore, 2011, pag. 1289 ss.
- Velluti S., *La costituzionalizzazione di nuove forme di “EU governance”. La Strategia Europea per l’Occupazione e la sua implementazione tramite il metodo di coordinamento aperto*, in *Riv.giur.lav.*, 2005, pag. 431.
- Velluti S., *New governance and the European Employment Strategy*, Routledge, 2010, pag. 225 ss.
- Viscomi A., *I patti di servizio* in *Dir. lav. merc.*, 2007, 63 ss.
- Wotschack P., *Working - time options over the life course: challenges and company practices*, *Transforming European Employment Policy*, a cura di Ralf Rogowski - Robert Salais - Noel Whiteside - Edward Elgar, Cheltenham Northampton, 2011 pag. 96.

Bibliografia

- Zappalà L., *Flexicurity e valorizzazione della capability: l'impulso alla ri-regolamentazione del contratto a termine*, WP CSDLE, Int, n. 97/2012, pag. 41 ss
- Zoppoli L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Dir. lav. merc.*, 2007, I, pag. 75.
- Zoppoli L., *La flexicurity dell'Unione Europea: appunti per la riforma del mercato del lavoro in Italia*, in WP C.S.D.L.E., Massimo D'Antona, IT, 141/2012.
- Zoppoli L., *La riforma del mercato del lavoro vista dal Mezzogiorno: profili giuridico- istituzionali*, in *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, <http://csdle.lex.unict.it>