

Università degli Studi di Napoli “Federico II”

Dipartimento di Diritto dell’Economia

Tesi di dottorato di ricerca

in

*Diritto previdenziale comparato
e riforma dello Stato sociale*

**Riforma degli ammortizzatori sociali,
prospettive evolutive e
analisi comparate**

Coordinatore del corso:

Chiar.mo Prof. Francesco Lucarelli

Dottorando:

dott. Valerio Piccininno

Tutor:

Chiar.mo Prof. Pasquale Sandulli

Indice generale

Premessa	Pag.	5
Capitolo I		
1. La “nuova” disoccupazione e le istanze emergenti di protezione sociale	Pag.	16
2. L’individuazione della nozione di “ammortizzatori sociali”: un’impresa impossibile	Pag.	23
3. L’assetto istituzionale degli ammortizzatori sociali	Pag.	33
3.1 <i>I trattamenti di disoccupazione</i>	Pag.	35
3.1.1 <i>Il trattamento “ordinario” di disoccupazione</i>	Pag.	37
3.1.2 <i>Indennità con requisiti ridotti</i>	Pag.	41
3.1.3 <i>Trattamenti di disoccupazione degli operai agricoli</i>	Pag.	43
3.1.4 <i>Trattamento speciale di disoccupazione per l’edilizia</i>	Pag.	46
3.1.5 <i>L’indennità di mobilità</i>	Pag.	47
3.2 <i>La cassa integrazione guadagni</i>	Pag.	51
3.2.1 <i>La Cassa integrazione guadagni ordinaria</i>	Pag.	51
3.2.2 <i>La Cassa integrazione guadagni ordinaria nel settore agricolo...e</i>	Pag.	55
3.2.3 <i>...ed in quello edile</i>	Pag.	57
3.2.4 <i>Cassa integrazione guadagni straordinaria</i>	Pag.	58
3.3 <i>Dall’assegno per i lavoratori anziani...</i>	Pag.	63
3.4 <i>...ai prepensionamenti</i>	Pag.	64
3.5 <i>I contratti di solidarietà</i>	Pag.	67
Capitolo II		
1. Le criticità del sistema	Pag.	71
2. Ammortizzatori sociali, mercato del lavoro e welfare state	Pag.	82
3. Mutualità categoriale o universalizzazione delle tutele?	Pag.	94
3.1 <i>I Fondi di sostegno al reddito: il caso emblematico del credito</i>	Pag.	97
3.2 <i>I trattamenti di protezione a carattere “universale”: in specie, il reddito minimo di inserimento</i>	Pag.	103
4. Verso un sistema misto di tutele?	Pag.	109

Capitolo III

1. Metodo, finalità e limiti di un'analisi comparata	Pag.	112
2. I singoli sistemi nazionali di protezione sociale	Pag.	115
2.1 Belgio	Pag.	115
2.2 Danimarca	Pag.	117
2.3 Francia	Pag.	118
2.4 Germania	Pag.	120
2.5 Olanda	Pag.	122
2.6 Regno Unito	Pag.	123
2.7 Spagna	Pag.	125
2.8 Svezia	Pag.	127
3. L'analisi comparata	Pag.	128
3.1 I criteri di eleggibilità	Pag.	129
3.2 Le sanzioni	Pag.	132
3.3 I requisiti di anzianità contributiva	Pag.	133
3.4 Il periodo di carenza, la durata dell'indennità, l'entità della prestazione	Pag.	134
3.5 Altre forme di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati	Pag.	136
3.6 I modelli delle indennità di disoccupazione negli Stati dell'Unione Europea	Pag.	137
4. La situazione italiana alla luce dell'esperienza comparata	Pag.	138
5. La (limitata) prospettiva comunitaria	Pag.	142
5.1 La tutela contro i licenziamenti collettivi	Pag.	145
5.2 I dispositivi di ultima rete	Pag.	150
6. Tendenze evolutive nei Paesi dell'Unione europea	Pag.	152
7. La dimensione "europea" del disegno di legge 848-bis	Pag.	153

Capitolo IV

1. Gli indirizzi di riforma successivi alla l. 23 luglio 1991, n. 223	Pag.	156
1.1 La proposta della Commissione Onofri	Pag.	158
1.2 L'art. 45, l. 17 maggio 1999, n. 144	Pag.	163
1.3 Il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia	Pag.	166
1.4 Il Patto per l'Italia	Pag.	171
1.5 Il D.P.E.F. 2003-2006	Pag.	175
2. I documenti "non ufficiali"	Pag.	177

<i>2.1 La proposta della Banca d'Italia</i>	Pag.	177
<i>2.2 La proposta della CGIL</i>	Pag.	179
3. Il disegno di legge 848-bis	Pag.	183

Capitolo V

1. Riforma degli ammortizzatori sociali e riforma del welfare state	Pag.	207
2. Quali prospettive per gli ammortizzatori sociali?	Pag.	213
<i>2.1 I precetti costituzionali: l'esigenza di un'interpretazione "adeguatrice"</i>	Pag.	214
<i>2.2 Ammortizzatori sociali e riforma del titolo V della Costituzione</i>	Pag.	219
<i>2.3 Le indicazioni comunitarie: in specie, la prospettiva dell'occupabilità</i>	Pag.	227
<i>2.4 Il "nuovo" sistema degli ammortizzatori sociali: le linee di intervento</i>	Pag.	230
<i>2.4.1. Il campo di applicazione: un sistema a carattere "universale"</i>	Pag.	231
<i>2.4.2 La tutela dei lavoratori "sottoccupati"</i>	Pag.	235
<i>2.4.3. La questione degli "inoccupati"</i>	Pag.	236
<i>2.4.4. Il finanziamento del sistema: il problema dei costi</i>	Pag.	242
<i>2.4.5 I criteri di selezione: lo stato di bisogno e la "laboriosità" del soggetto</i>		
<i>Protetto</i>	Pag.	243
<i>2.4.6. La formazione dei lavoratori: una prospettiva "indiretta"</i>	Pag.	247
<i>2.4.7. L'apparato di controllo</i>	Pag.	249
<i>2.4.8 Un sistema "misto"</i>	Pag.	250
<i>2.5 L'armonizzazione dei trattamenti e la necessità di un approccio "integrato"</i>	Pag.	254
3. Considerazioni conclusive	Pag.	258

Bibliografia	Pag.	268
---------------------	------	-----

Premessa

1. “*In attesa di un’organica riforma del sistema di ammortizzatori sociali... (omissis)...*” recita programmaticamente l’*incipit* dell’art. 2, comma 28, l. n. 662/1996 “*Norme in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dell’occupazione e dello sviluppo*”, con una locuzione, a ben guardare, che testimonia sì la crescente consapevolezza, da parte del legislatore¹, della necessità di realizzare una riforma strutturale ed organica del sistema di ammortizzatori sociali, ma che suona al contempo negativamente profetica, sottendendo molteplici difficoltà nell’attuazione di quel proposito.

E non è un caso, infatti, che a distanza di quasi un decennio dall’emanazione di tale legge si continui a parlare di “riforma del sistema di ammortizzatori sociali” in termini meramente prospettici², nonostante l’esigenza di razionalizzazione degli strumenti di protezione sociale a tutela della disoccupazione sia divenuta sempre più pressante, soprattutto alla luce degli intercorsi processi di globalizzazione dei mercati³, dell’evoluzione delle metodologie organizzative di produzione e commercializzazione delle merci, dell’inasprimento delle dinamiche competitive a livello nazionale ed internazionale. Fattori, questi ultimi, che impongono un ripensamento delle regole che sovrintendono al sistema di protezione sociale e, più in generale, dell’intero *welfare state*, in un quadro caratterizzato dall’interazione tra livelli di normazione differenziati (transnazionale, europeo, nazionale, locale) e tra apporti disciplinari di diversa natura (economia, diritto, sociologia).

È sensibilmente mutato, in particolare, il contesto economico-produttivo di riferimento. Da un lato, infatti, la rivoluzione tecnologica ha indotto profonde trasformazioni

¹ In verità, anche in dottrina è da tempo generalmente condivisa la necessità di un riassetto generale delle misure di protezione sociale contro la disoccupazione. V., per tutti, LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in Riv. dir. lav., 1995, I, 339; RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996, 18; BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Torino, 2000, 8.

² Come testimoniato dai numerosi provvedimenti normativi succedutisi nel tempo. Si possono citare, a titolo meramente esemplificativo, Part. 3, d. lgs. n. 469/1997; Part. 81, l. n. 448/1998; gli artt. 45 e 66, l. n. 144/1999; Part. 62, l. n. 448/1999; Part. 5, d. lgs. n. 181/2000; Part. 78, l. n. 388/2000; Part. 3, d. lgs. n. 183/2001; Part. 52, l. n. 448/2001; Part. 41, l. n. 289/2002; Part. 3, l. n. 350/2003; Part. 1, l. n. 311/2004; Part. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005.

³ Si veda, per tutti, GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, 2000.

nell'organizzazione delle imprese, rendendo il lavoro sempre più fungibile rispetto alle macchine⁴; dall'altro, la diffusione della *new economy* e la libera circolazione dei capitali finanziari - questi ultimi migrati in Paesi ove il lavoro costa meno perché privo di protezione statale-sindacale - hanno generato fenomeni di importazione concorrenziale delle merci e, conseguentemente, di *dumping* sociale in danno all'occupazione dei lavoratori italiani; dall'altro lato ancora, l'invasione dei disperati del terzo mondo ha creato una categoria di novelli "schiavi"⁵, pronti ad accettare qualsiasi condizione di "lavoro nero".

Al cospetto di cambiamenti così pervasivi, le dinamiche evolutive del *welfare state* – tradizionalmente incarnate dal modello "fordista" di solidarietà sociale (basato, come noto, sulla produzione di massa, sulla grande fabbrica, sul lavoro dipendente a tempo pieno ed indeterminato) -, nonché le sottostanti logiche di stampo protezionistico funzionalmente connesse alla difesa dei posti di lavoro e del reddito dei lavoratori⁶, sono entrate progressivamente in crisi.

Si è diffusamente sottolineato⁷, in particolare, come a rivelarsi ormai incongrui siano, nell'era della globalizzazione dei mercati, della specializzazione flessibile e delle nuove tecnologie, gli stessi moduli di tutela dalla disoccupazione – persistentemente ancorati ad una concezione del rapporto di lavoro in forma stabile e a tempo pieno ed indeterminato -, ritenuti non più rispondenti alle esigenze della classe lavoratrice (o almeno di quella parte della classe lavoratrice, numericamente crescente, impiegata saltuariamente o in via precaria), né, tantomeno, idonei a soddisfare le richieste di protezione sociale gradualmente emergenti nella società post-industriale, essenzialmente legate ai "nuovi emarginati" (disoccupati di lungo periodo, inoccupati). E ciò perché, nel mutato scenario socio-economico, i lavoratori sono ormai divenuti una merce altamente fungibile e, contestualmente, meno indispensabile al processo

⁴ RUSCIANO, *Sul problema della rappresentanza sindacale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1987, n. 34, 231.

⁵ CANFORA, *Noi e gli antichi*, 2002. L'Autore, in particolare, sostiene che il capitalismo attuale coesiste con nuove forme di schiavitù e che queste gli sono sempre più strutturalmente necessarie.

⁶ CARABELLI, TRONTI, *Prevenire e gestire le eccedenze di lavoro in Europa: strumenti e prospettive*, in *Lav. inf.*, 1999, n. 18, 33 e ss.

⁷ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 24. TREU, *Riforme o destrutturazione del welfare*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, n. 96, 535 e ss.; BOZZAO, *Dal lavoro alla laboriosità*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, n. 2, 535 e ss.

produttivo⁸, mentre le politiche occupazionali – tradizionalmente impostate sulla salvaguardia incondizionata dei posti di lavoro - tendono gradualmente a ridimensionarsi, in ossequio alle indicazioni provenienti dall’Unione europea⁹, in favore della nuova frontiera dell’“occupabilità”.

Correlativamente, è entrato in crisi il concetto stesso di “statualità” nelle sue molteplici forme, e, più in generale, l’equilibrio tra regolazione pubblica e meccanismi di mercato, tra scambio e solidarietà, tra universalismo e mutualità categoriale nella definizione e nel finanziamento delle varie provvidenze¹⁰. In termini, forme e modalità che, direttamente o indirettamente, interessano tutte le componenti del *welfare state*, dai sistemi pensionistici alle politiche di “inclusione sociale”¹¹, dalla tutela dei rapporti di lavoro flessibili alla disciplina degli ammortizzatori sociali.

In questa cornice - contrassegnata da un mutato (e mutevole) contesto economico, ma anche dalla ricerca di nuovi equilibri e dall’emersione di nuove istanze di protezione sociale, connesse alla metamorfosi della realtà disoccupazionale¹² - sta progressivamente affiorando la tendenza ad una “rivisitazione” del concetto di “diritto al lavoro” di cui all’art. 4 della Costituzione.

Ci si chiede, in altre parole, se tale diritto – tradizionalmente concepito in termini di salvaguardia occupazionale, perché legato ad un mercato del lavoro fondamentale

⁸ CARABELLI, TRONTI, *Prevenire e gestire le eccedenze di lavoro in Europa: strumenti e prospettive.*, cit., 34.

⁹ Il Consiglio straordinario europeo sull’occupazione di Lussemburgo del 20-21 novembre 1997, infatti, ha dato avvio alla cosiddetta “strategia europea per l’occupazione”, finalizzata a promuovere ed implementare l’occupazione all’interno degli Stati membri. Tra i “pilastri” posti a fondamento di tale strategia rientra appunto quello dell’occupabilità, che mira, mediante l’adozione di politiche finalizzate soprattutto alla formazione professionale, ad agevolare l’inserimento o il reinserimento dei lavoratori disoccupati.

La prospettiva ivi delineata è stata successivamente oggetto di ulteriore consolidamento a livello europeo (v., in proposito, il Consiglio di Lisbona: 23-24 marzo 2000 e il Consiglio di Barcellona, 15-16 marzo 2002), nel quadro di una strategia di intervento globale volta specificamente a perseguire l’obiettivo del pieno impiego, anche attraverso la promozione dell’occupabilità. Per un’analisi dei documenti ufficiali concernenti la politica occupazionale comunitaria, v. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Bari, 2001, 142 e ss., nonché, con particolare riferimento alla strategia dell’occupabilità nella produzione normativa italiana, 189 e ss..

¹⁰ TREU, *Riforme o destrutturazione del welfare*, cit., 535.

¹¹ Sul tema dell’“inclusione sociale” e sui suoi rapporti con il mercato del lavoro, v. ZOPPOLI, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro*, reperibile sul sito <http://www.unicz.it>.

¹² V. *infra*, cap. I, par. 1. Per una disamina più approfondita del tema, v. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 10 e ss..

“statico”, in cui il rapporto di lavoro rappresenta l’epicentro di tutte le tutele giuslavoristiche – debba essere letto ancora oggi, in un contesto produttivo fortemente flessibilizzato e precarizzato, nella (consueta?) prospettiva di “pieno impiego”, ovvero se quella lettura debba essere viceversa ritenuta ormai anacronistica e fuorviante. E ciò non solo perché, nei fatti, quella medesima prospettiva è risultata essere largamente disattesa, come dimostrato dagli elevati tassi di disoccupazione registratisi in Italia negli ultimi anni¹³ e come rilevato, già da tempo, da una parte autorevole della dottrina¹⁴; ma anche, e soprattutto, perché è radicalmente mutato il quadro di riferimento in cui quello stesso diritto tende concretamente ad esplicarsi.

A manifestarsi, dunque, sarebbe l’esigenza di “riesaminare” – e, se del caso, “adeguare” – la lettura del concetto costituzionale di “diritto al lavoro” in relazione al “nuovo” scenario economico, politico e sociale, cercando di contemperare le (pur sempre legittime) aspettative di tutela dei lavoratori alla salvaguardia del posto di lavoro con la nuova dimensione del mercato del lavoro e, più in generale, del *welfare state*.

In ogni caso, quella stessa esigenza non potrà non essere tenuta in debita considerazione dal legislatore in sede di riordino degli ammortizzatori sociali, non essendo ipotizzabile, *de iure condendo*, una riforma del sistema che prescindendo dalle trasformazioni che hanno recentemente interessato il mercato del lavoro.

È nota, infatti, la stretta relazione di complementarità intercorrente tra politiche occupazionali, intese in senso lato (incentivi all’occupazione, riforma del collocamento e dei servizi per l’impiego, introduzione e diffusione di tipologie contrattuali flessibili, ecc.) e strumenti di tutela contro la disoccupazione e tra questi ed il mercato del lavoro in generale; e non è un caso, al riguardo, che la stessa legge delega n. 30/2003 di riforma del mercato del lavoro, tradottasi poi nel d. lgs. n. 276/2003 (cosiddetta “legge Biagi”), contenesse, in sede di prima stesura, anche la delega per il riordino del sistema degli ammortizzatori sociali.

¹³ V. *infra*, cap. I, par. 1.

¹⁴ D’ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell’ordinamento comunitario*, in *Atti del Convegno "Diritto al lavoro e politiche dell’occupazione"*, in Riv. giur. lav., 1999, suppl. n. 3, 15 e ss.; LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Torino, 2000, 31; PUGLIESE, *Sociologia della disoccupazione*, Bologna, 1993, 22; NEGRI, SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, 1996, 41; FREY, *La disoccupazione nel lungo periodo. Cause e conseguenze*, Bologna, 1997, 9.

Sennonché, è purtroppo da rilevare come al fermento legislativo che ha ultimamente caratterizzato il mercato del lavoro non abbiano (ancora) fatto seguito – salvo sporadici interventi di carattere settoriale¹⁵ - analoghe iniziative per il riassetto degli strumenti di tutela dalla disoccupazione, con buona pace delle aspettative prospettate nel “Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia”, che aderendo alla proposta di scambio “*meno tutele nel rapporto di lavoro e più tutele nel mercato del lavoro*”¹⁶, già avanzata in sede europea, ventilava appunto la creazione di un nuovo, più efficiente e più ricco sistema di ammortizzatori sociali, idoneo a riequilibrare l’ordinamento del lavoro nel suo complesso.

2. A ben guardare, le istanze di riforma del sistema di ammortizzatori sociali non costituiscono prerogativa recente, ma affondano le proprie radici negli anni ‘70, anni in cui il sistema, sotto la spinta della crisi economica e dell’accentuarsi delle emergenze occupazionali, ha cominciato a subire “*una vera e propria mutazione genetica*”¹⁷.

L’uso indiscriminato della cassa integrazione guadagni straordinaria, infatti, aveva comportato, di fatto, uno snaturamento dell’istituto, degradato da misura di gestione delle eccedenze di personale a strumento di preservazione incondizionata del posto di lavoro dei lavoratori contro i licenziamenti collettivi. Il mantenimento in essere di rapporti di lavoro non più riattivabili, se da un lato garantiva, in presenza di situazioni a forte rischio di tensione sociale, un pur fragile equilibrio tra organizzazioni sindacali e mondo imprenditoriale, dall’altro non giovava alle finanze pubbliche, progressivamente gravate da oneri sempre più insostenibili¹⁸.

A fronte dell’elevato grado di criticità raggiunto dal sistema, nessun intervento riformatore si è registrato sino agli inizi degli anni ‘90, allorquando la l. n. 223/1991,

¹⁵ Si veda, ad esempio, le recenti disposizioni in materia di trattamenti di disoccupazione impartite dal d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005.

¹⁶ ALLEVA, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, in Riv. giur. lav., 2003, 888.

¹⁷ LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell’iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002, 107.

¹⁸ Detta situazione, come sottolineato in dottrina (VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Torino, 2000, 363), risultava tra l’altro acuita dall’insuccesso riportato dal circuito della mobilità vagheggiato dalla l. n. 675/1977, deputato nelle intenzioni del legislatore a ricollocare professionalmente i lavoratori cassaintegrati e rivelatosi, invece, una fonte di accrescimento del lavoro sommerso.

producendo la rivisitazione dei trattamenti straordinari di cassa integrazione ed istituendo l'indennità di mobilità, si proponeva, da un lato, di limitare l'erogazione del trattamento di integrazione salariale ad un periodo di tempo ragionevole ed alle sole ipotesi in cui fosse stato effettivamente prevedibile un rientro dei lavoratori sospesi e, dall'altro, di consentire il licenziamento collettivo anche in assenza del preventivo ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria, traslando la tutela previdenziale del personale eccedentario al periodo successivo all'estinzione del rapporto di lavoro¹⁹. Si tratta, ad oggi, presumibilmente, del più significativo intervento di riforma del sistema di ammortizzatori sociali mai realizzato, atteso che, nonostante qualche vano tentativo di razionalizzazione organica della materia²⁰, i provvedimenti normativi di volta in volta succedutisi nel tempo si sono prevalentemente limitati a disciplinare profili specifici. E ciò, a ben guardare, soprattutto in ragione della persistente situazione di emergenza occupazionale, che induceva i governi a ricorrere sempre più spesso a normative di urgenza (è il caso, ad esempio, dei numerosi decreti legge adottati nel periodo 1992-1995).

L'utilizzo di tale tecnica normativa - unitamente alla "schizofrenia legislativa"²¹ propria del nostro ordinamento con riferimento agli istituti a tutela del salario²² -, non solo ha profondamente accentuato le disparità di trattamento e, più in generale, di tutela tra i settori produttivi, ma ha anche impedito che, di fatto, si ponesse mano ad interventi di carattere più strutturale.

¹⁹ La portata riformatrice del provvedimento, peraltro, è stata ridimensionata dal legislatore con la successiva l. n. 236/1993 (definita dalla dottrina come una vera e propria "controriforma": così FERRARO, *Politiche dell'impiego e crisi occupazionale nella legge n. 236*, in *Lav. inf.*, 1993, n. 19, 5), il quale, prendendo atto dell'immobilismo occupazionale che caratterizzava il mercato del lavoro, aveva cercato, sia pure temporaneamente, di congelare la situazione occupazionale esistente, contrastando l'afflusso incontrollato nelle liste di mobilità determinato appunto dalla l. n. 223/1991.

²⁰ Invero, una riforma generale del sistema era stata prospettata anche dall'art. 45, l. n. 144/1999, che delegava appositamente il governo ad emanare norme intese a ridefinire, nell'ottica di valorizzazione del ruolo della formazione professionale, il sistema degli ammortizzatori sociali. Come è noto, tuttavia, tale delega non è mai stata esercitata (per le ragioni della mancata attuazione della disposizione e, più in generale, sui suoi contenuti, v. cap. IV, par. 1.3).

²¹ TOPI, *Revisione di alcuni istituti concernenti gli ammortizzatori sociali*, in GHEZZI (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro - Proposte per un Testo Unico*, Roma, 1996, 143; GHERA, *Diritto del lavoro*, Bari, 1998, 515, che parla di una "contorta e spesso confusa selva di disposizioni speciali".

²² RIGHETTI, *Presente e futuro dell'indennità ordinaria di disoccupazione*, in *Prev. soc.*, 1988, 1007 e ss..

Si è andata così affermando una tendenza legislativa che, oltre a perdere di vista l'obiettivo primario di un'organica riforma degli ammortizzatori sociali, ha ingenerato un processo di “*balcanizzazione*” e di “*frammentazione delle tutele*”²³ che si è rivelato fonte, a livello di sistema, di sperequazioni sostanziali e di conflitti di interesse.

Sul piano normativo, invero, si è pur registrato qualche timido tentativo di conferire maggiore razionalità all'impianto complessivo del sistema, specie sotto il profilo dell'ampliamento dell'ambito soggettivo delle tutele di *welfare*. Ma si è trattato, per lo più, di interventi isolati²⁴.

Dal punto di vista generale, invece, l'incapacità del legislatore di procedere secondo direttrici coerenti ed uniformi ha condotto, come già accennato, ad una vera e propria “*stagnazione legislativa*” in materia, rendendo sempre più impellente l'esigenza di un riassetto generale del sistema degli ammortizzatori sociali, rimasto sinora solo sulla carta²⁵.

Difficile dire se la segnalata situazione di “*stallo*” debba essere ascritta alla mancanza dei mezzi finanziari necessari o, piuttosto, alla scarsa praticabilità politica della riforma²⁶, ovvero alla necessità di non turbare il delicato (e tormentato) equilibrio del sistema (definito dalla dottrina “*a macchia di leopardo*”²⁷). Si può forse ragionevolmente arguire, in proposito, che non sia stata un'unica causa a produrre l'odierna situazione di impasse, ma, più verosimilmente, tutte le citate cause in

²³ LISO, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, in Riv. prev. pubbl. priv., 2001, n. 6, 54 e ss..

²⁴ È il caso, ad esempio, della costituzione dei “*Fondi di solidarietà per il sostegno del reddito e dell'occupazione*” nei settori sprovvisti di ammortizzatori sociali, previsti dalla già citata l. n. 662/1996, per la cui analisi si rinvia al cap. II, par. 3.1.

²⁵ È noto, infatti, che i vari tentativi di riordino generale della materia si sono prevalentemente tradotti in interventi di carattere programmatico, in sé privi di una reale efficacia vincolante (emblematica, in tal senso, è la proposta della Commissione Onofri, che pur prefigurando una compiuta riforma dello stato sociale non ha mai ricevuto concreta attuazione). Anche dal punto di vista normativo, del resto, i singoli provvedimenti emanati non hanno sovente trovato compiuta realizzazione (si pensi, ad esempio, al già citato art. 45, l. n. 144/1999). Ad ogni modo, per un'analisi più approfondita delle varie proposte di riforma in materia di ammortizzatori sociali, v. cap. IV.

²⁶ TREU, *Riforme o destrutturazione del Welfare*, cit., 546. V. anche, con riferimento alla mancata attuazione dell'art. 45, l. n. 144/1999, LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, in Riv. dir. sic. soc., 2003, 675-676.

²⁷ GHERA, *Diritto del lavoro*, cit., 515.

concorso tra loro.

Ad ogni modo, quali che siano state le ragioni dell'attuale immobilismo legislativo in materia (sul piano della sua regolamentazione organica), risulta comunque evidente, specie alla luce degli ultimi provvedimenti normativi emanati, che anche l'ultimo progetto di riforma generale degli ammortizzatori sociali, il d.d.l. 848-bis, sembra essere naufragato negli abissi dell'inattuabilità²⁸.

3. Non è dato sapere, al momento, quali siano i tempi, le modalità e i contenuti di un (eventuale?) intervento di riordino degli strumenti di protezione sociale contro la disoccupazione. È principalmente sul piano politico, infatti, che si gioca la partita della riforma degli ammortizzatori sociali.

Ciononostante, è proprio il dibattito che si è recentemente sviluppato intorno al citato d.d.l. 848-bis che fornisce lo spunto, nonché l'occasione, per tornare ad affrontare nuovamente l'argomento, sia pur nella consapevolezza che si tratta di una materia dai contorni, in verità ancora oggi, fortemente "indefiniti"²⁹.

Ciò che sfugge, in particolare, è l'individuazione stessa della nozione di "ammortizzatori sociali", la cui accezione più estesa abbraccia *lato sensu* istituti eterogenei quanto a finalità e funzioni, spesso solo parzialmente riconducibili nell'alveo degli strumenti di protezione contro la disoccupazione.

Si tratta, a ben guardare, di una nozione che è andata dilatandosi nel tempo e che occorre, viceversa, circoscrivere entro confini più ristretti, allo scopo non solo di delimitare il campo di indagine della presente ricerca, espungendo dall'analisi quegli istituti che non sono propriamente riconducibili nell'alveo degli ammortizzatori sociali (sì da conferire al lavoro un crisma di maggiore chiarezza), ma anche per inquadrare nella giusta prospettiva le proposte di riforma delle misure di protezione sociale dalla disoccupazione che sono state recentemente avanzate nelle apposite sedi competenti.

Del resto, l'individuazione di una nozione chiara e definita di "ammortizzatori sociali"

²⁸ Ed infatti, il recente decreto sulla competitività - con interventi ancora una volta "frammentati" e "contingenti" (RIVERSO, *Mini riforma degli ammortizzatori sociali: luci ed ombre*, in *Dir. e pratica lav.*, 2005, n. 42, 2296) -, sembra aver definitivamente sancito l'impossibilità di procedere, almeno sotto la vigenza dell'attuale legislatura, ad un riassetto organico degli ammortizzatori sociali (così TIRABOSCHI, *Pacchetto competitività e riforma Biagi*, in *Guida al lavoro*, 2005, n. 22, 10).

²⁹ ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali*, cit., 4.

diviene per ciò stessa funzionale e propedeutica ad una corretta disamina dell'assetto istituzionale delle misure di *welfare state* a tutela della disoccupazione, il cui concreto grado di efficienza protettiva e le reali potenzialità di tenuta – nella prospettiva di analisi qui accolta - devono essere oggi valutati e soppesati alla luce dei segnalati mutamenti intercorsi nel panorama economico e sociale. Il che porta necessariamente a sottolineare, nel corso dell'indagine, quelle che sono le principali lacune e inefficienze da correggere in sede di riorganizzazione del sistema, tanto a livello di singoli istituti che, più in generale, a livello di *welfare state*.

Senonché il tema della presente ricerca presuppone anche uno specifico approfondimento in ordine ai rapporti tra solidarietà e mutualità, tra esigenze redistributive e necessità categoriali, in un quadro relazionale caratterizzato, appunto, dall'interazione reciproca tra la dimensione “universalistica” delle tutele e la dimensione “assicurativa” delle stesse. Approfondimento che si traduce, inevitabilmente, in un'analisi complessiva dei vantaggi - ma anche e soprattutto dei limiti - che derivano al circuito di protezione sociale contro la disoccupazione dall'adozione in via esclusiva dell'uno o dell'altro modello di riferimento³⁰.

Corollario di questa impostazione – è bene anticiparlo - è principalmente la negazione di un sistema di tutela aprioristicamente fondato su scelte preconcrete (secondo l'opzione universalistica “pura” o, all'opposto, secondo l'opzione strettamente assicurativa) e il conseguente orientamento, invece, verso un modello di protezione sociale ad articolazione “mista”³¹, basato, cioè, sulla “convivenza” di più moduli di tutela differenziati.

Ulteriore passaggio obbligato, nella prospettiva analitica qui accolta, è poi l'esame in chiave comparata dei sistemi di protezione sociale esistenti nei principali Paesi dell'Unione europea, indispensabile per cogliere (ed eventualmente mutuare, sia pure nei limiti imposti dal metodo comparativo³²) quegli elementi che, secondo l'esperienza

³⁰ NEGRI, SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, cit., 55 e ss.; PROSPERETTI, *Dalla tutela del rapporto di lavoro alla tutela della persona*, in Riv. inf. mal. prof., 1994, I, 5 e ss..

³¹ In tal senso LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del governo (A.S. N. 848-bis)*, cit., 693; BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 282 e ss.; RIGHETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali e i fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, in Riv. it. dir. sic. soc., 2003, 252; TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, 2004, 125, reperibile sul sito <http://www.csmb.unimo.it>.

³² V. *infra*, cap. III, par. 1.

maturata negli ordinamenti degli altri Stati membri, possono risultare utili in vista dell'auspicata riforma del sistema italiano.

Ed infatti l'analisi comparata, in quest'ottica, non solo rappresenta un indispensabile quanto valido strumento di raffronto per valutare l'efficienza dei singoli sistemi nazionali di protezione dalla disoccupazione, ma ne costituisce oltremodo il principale fattore di "armonizzazione"; nel senso, cioè, che "spinge" verso l'omogeneizzazione delle tutele, fungendo essa stessa da elemento propulsivo per l'introduzione nei diversi ordinamenti statuali di istituti e modelli di tutela già positivamente sperimentati in altri Paesi della Comunità.

È quantomeno doveroso, sotto altro profilo, soffermarsi poi sulle forme di interazione esistenti tra misure di protezione dalla disoccupazione e tutele giuslavoristiche – anche alla luce del processo di superamento del rapporto di lavoro subordinato "stabile" e a tempo pieno quale fattispecie negoziale egemonicamente prevalente³³ – nonché, più in generale, tra misure di *welfare* e misure di *workfare*. Come pure, altrettanto doverosamente, occorre approfondire i rapporti tra schemi di tutela a sostegno del reddito e "nuove" forme di discontinuità occupazionale³⁴, in un'ottica di possibile contemperamento delle esigenze di tutela dei lavoratori con le contrapposte necessità di flessibilizzazione del mercato (la cosiddetta "*flexicurity*").

Risulta infine indispensabile, ai fini della presente ricerca, analizzare criticamente le proposte di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che sono già state avanzate nelle sedi competenti (e, in specie, il già segnalato d.d.l. 848-bis), anche al fine di individuare le possibili *guidelines* che dovrebbero informare, ad avviso di chi scrive, gli interventi di riassetto del sistema.

In ogni caso, a prescindere dal "taglio" conferito all'indagine, resta comunque il fatto che le "coordinate" di tutela entro cui muoversi dovranno essere giocoforza rispettose dell'art. 117 Cost., così come novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, che individua i "nuovi" criteri di ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

³³ Sulla crisi del modello socialtipico del rapporto di lavoro si era già espresso GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in Giorn. dir. lav. rel. ind., 1982, 373. Proprio dalla trasformazione del rapporto di lavoro subordinato discende quella che autorevole dottrina ha definito la "*crisi di identità del diritto del lavoro*": così D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in Riv. giur. lav., 1998, I, spec. 312 e GHERA, *Prospettive del contratto individuale del lavoro*, in *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Bari, 1999, I, 483.

³⁴ Per un'analisi dei profili di protezione sociale attinenti ai rapporti di lavoro flessibili, v. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità"*, cit., 535 e ss.

Si tratta, in altre parole, di verificare se, alla luce della rinnovata disposizione costituzionale³⁵, la disciplina degli ammortizzatori sociali (e i connessi interventi di riforma) debba essere ricondotta nell'ambito della competenza esclusiva statale o se, al contrario, le Regioni possano vantare un qualche potere di intervento normativo in materia.

³⁵ Disposizione, tra l'altro, che è stata ulteriormente modificata dalla recente legge sulla cosiddetta "*devolution*", reperibile in G.U., serie generale, n. 269 del 18 novembre 2005. Sulle novità apportate da detto provvedimento, v. cap. IV, par. 3 e cap. V, par. 2.2.

CAPITOLO I

1. La “nuova” disoccupazione e le istanze emergenti di protezione sociale

1. Punto di partenza della presente indagine, considerata anche la *ratio* istitutiva delle misure di sostegno al reddito, non può che essere il presupposto stesso di operatività degli ammortizzatori sociali, e cioè la disoccupazione, considerata nella sua poliedrica e mutevole fenomenologia.

Il tema in esame, infatti, presuppone una serie di considerazioni preliminari su un fenomeno che, come qualsiasi altra manifestazione legata al contingente, deve essere inteso non tanto - o non solo - nella sua dimensione prettamente “statica”, in qualità di mero dato statistico, quanto, piuttosto, come realtà “dinamica” in continua evoluzione.

È noto, al riguardo, che la scarsità della risorsa-lavoro disponibile sul mercato rispetto alla domanda occupazionale costituisce un dato di fatto nella società post-industriale, specie se si concepisce il lavoro nella sua più tradizionale accezione di occupazione stabile e a tempo pieno, secondo l'impostazione sottesa all'assunzione del contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato quale modello contrattuale predominante.

A rilevare, in particolare, è un tasso di disoccupazione che, sia pur in diminuzione rispetto al passato, si attesta ancora su livelli elevati, secondo un'aliquota che oscilla intorno all'8,2% sul piano nazionale³⁶; ma con differenziazioni sostanziali assai marcate sia a livello territoriale - con picchi drammatici al Sud, nelle cui regioni il tasso di disoccupazione supera il tetto del 15,5% -, sia tra i soggetti interessati dal disagio occupazionale, concentrandosi quest'ultimo su quelle categorie di persone che scontano una debolezza endemica nel mercato del lavoro (*in primis*, i giovani e le donne)³⁷. Tutto ciò mentre la disoccupazione si presenta come emergenza comune alla gran parte dei paesi ad economia capitalistica avanzata, recentemente investiti da intensi flussi migratori dai paesi sottosviluppati ed interessati da fenomeni di decentramento produttivo verso territori con manovalanza a costo zero.

A ben vedere, indipendentemente dalla più o meno ampia diffusione del fenomeno, ciò

³⁶ Dati ISTAT al I° trimestre 2005.

³⁷ NEGRI, SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, cit., 135 e ss.; REYNERI, *Occupati e disoccupati in Italia*, Bologna, 1997, 7 e ss..

che realmente conta è che sono cambiati i termini di valutazione della disoccupazione. Le ipotesi e le forme della mancanza di lavoro, infatti, risultano sensibilmente mutate rispetto al passato, in correlazione al processo di profonda trasformazione che interessa l'universo occupazionale in tutte le sue manifestazioni.

Ed infatti, nel contesto attuale, caratterizzato dall'applicazione sempre più accentuata delle moderne tecnologie ai diversi settori produttivi, la risorsa lavoro sembra destinata ad una progressiva dissoluzione, essendo divenuta un elemento estremamente fungibile della produzione e, come tale, facilmente surrogabile. Con ciò determinando, conseguentemente, un processo di involuzione occupazionale che si profila tendenzialmente irreversibile.

Al problema della mancanza di lavoro, inoltre, si unisce la circostanza che le stesse occasioni di lavoro disponibili sul mercato si prospettano sempre più secondo moduli variamente alternativi al contratto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato. In ragione, soprattutto, della crescente apertura verso le tipologie contrattuali flessibili - ritenute prezioso strumento di implementazione dei livelli occupazionali - che si è registrata negli ultimi anni sul piano legislativo³⁸.

La nuova realtà occupazionale con cui ci si deve misurare, dunque, è data da un lavoro che scarseggia sempre più e, al contempo, da un lavoro che cambia. Con conseguenti riflessi, ovviamente, sull'altra faccia della medaglia, cioè sulla stessa disoccupazione, che oggi tende a profilarsi, rispetto al passato, sotto una luce del tutto nuova³⁹.

L'esistenza di un persistente elevato disavanzo occupazionale, infatti, contrasterebbe con l'idea, derivante dalla tradizionale interpretazione dell'art. 4 Cost., della disoccupazione quale semplice "incidente di percorso" nell'attuazione della prospettiva del pieno impiego: rendendo così necessaria una revisione sostanziale della tradizionale considerazione del fenomeno come mera fase patologica delle relazioni economico-produttive, comunque superabile grazie alla presunta facilità di accesso al lavoro.

Nello scenario attuale, infatti, la disoccupazione si manifesta più come una "costante" dei rapporti economico-sociali, con la quale bisogna imparare a convivere. Sicché tale

³⁸ Cfr., ad esempio, il d.lgs. n. 61/2000 e successive modifiche in materia di lavoro a tempo parziale; il d.lgs. n. 368/2001 in tema di rapporti a tempo determinato; il d.lgs. n. 276/2003 e successive modifiche, che ha disciplinato, ai fini di cui trattasi, il lavoro somministrato, il lavoro ripartito, il lavoro a chiamata.

³⁹ LA ROSA, DALL'AGATA, GIULLARI, GRAZIOLI, *Nuova cittadinanza, nuovo welfare, disoccupazione e politiche attive del lavoro*, in BARTOCCI (a cura di), *Le incerte prospettive dello Stato sociale*, Roma, 1996, 52.

fenomeno tende oggi a palesarsi, sul piano macroeconomico, quale manifestazione “fisiologica” delle stesse relazioni socio-economiche.

Ma anche sotto il profilo “fisionomico” la disoccupazione attuale si presenta con caratteristiche diverse rispetto al passato.

Al cospetto del prevalere del contratto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato quale modello occupazionale pressoché esclusivo, infatti, a prospettarsi era essenzialmente la sola ipotesi di disoccupazione “totale”. In altri termini, l’alternativa era secca: o si era occupati, o si era disoccupati; *tertium non datur*.

Nella realtà odierna non è più così, a fronte della diffusione di moduli di impiego alternativi a quello a tempo pieno ed indeterminato, la cui diffusione ha determinato la nascita di forme diverse di disoccupazione, in concreto identificabili nella “proiezione” negativa dell’occupazione insufficiente o precaria. Una disoccupazione, cioè, che può essere anche soltanto “parziale”, e che conseguentemente implica, come tale, una trasformazione delle esigenze di protezione dalla stessa indotte.

A rilevare, in definitiva, non è più una situazione di bisogno solamente transitoria e reversibile, bensì una condizione di necessità direttamente connessa alla penuria di lavoro della stessa società post-industriale e all’affermazione di nuove tipologie contrattuali caratterizzate da maggiore flessibilità di impiego.

2. La questione occupazionale, peraltro, va accentuandosi ulteriormente in conseguenza del fatto che il *deficit* della domanda di lavoro costituisce ormai una variabile indipendente, che prescinde dal *trend* economico-finanziario generale.

Il *gap* occupazionale, infatti, rappresenta (anche) la risultante diretta della trasformazione sostanziale delle relazioni economico-produttive, indotta dall’introduzione di nuovi moduli organizzativi della produzione e dall’insofferenza, sempre più accentuata, dei datori di lavoro verso i vincoli normativi che contraddistinguono le tutele giuslavoristiche.

È naturale, allora, che nello scenario attuale, contrassegnato da una disoccupazione a carattere tendenzialmente “strutturale”, acquisti rilevanza significativa, accanto (e talora in sostituzione) a(de)lla figura del “disoccupato” tradizionale, la categoria dei cosiddetti “inoccupati”, cioè di coloro che, data appunto la deficienza fisiologica della domanda di lavoro, non riescono ad approdare al circuito lavorativo, e dei “disoccupati di lungo periodo”, cioè i prestatori di lavoro che dopo essere stati licenziati non sono

più riusciti a ricollocarsi professionalmente. Nonché, invero, dei cosiddetti disoccupati “intermittenti” o “sottoccupati”, cioè di quei soggetti che, in mancanza di un’occupazione stabile e a tempo pieno, accettano di impiegarsi solo occasionalmente o ad orario ridotto; ipotesi, quest’ultima, in forte espansione nella realtà odierna, soprattutto a causa della già accennata progressiva erosione del contratto di lavoro stabile e a tempo indeterminato quale modello contrattuale prevalente nell’area del lavoro subordinato.

Rilevanza meno significativa, per contro, vengono ad assumere, nel mutato nuovo contesto, i disoccupati che hanno perso il lavoro di recente in virtù di intervenute contrazioni dei posti già esistenti, numericamente minoritari e già tutelati, come si vedrà, da una variegata serie di provvidenze, soprattutto economiche.

Sono venuti modificandosi, dunque, gli stessi connotati del disoccupato-tipo, che non è più colui che è stato licenziato per effetto di una contrazione congiunturale dell’attività produttiva, quanto piuttosto un soggetto escluso “a priori” dal mercato del lavoro, vuoi perché non è mai riuscito ad entrarvi (inoccupato), vuoi perché non è riuscito a reinserirvisi (disoccupato di lungo periodo), vuoi ancora perché costretto dalla necessità di lavorare ad accettare lavori saltuari e precari (disoccupato intermittente). Con la conseguenza che, in relazione alle nuove figure di disoccupati, vanno progressivamente emergendo nuove istanze ed esigenze di protezione sociale.

A rilevare maggiormente, infatti, non sono più, o non sono tanto, le esigenze di sostegno al reddito durante le fasi “transitorie” di perdita del posto di lavoro (secondo le tradizionali prospettive di “pieno impiego” tracciate dall’art. 4 Cost.), sia pure nei termini di un parziale mantenimento degli standard reddituali e di vita già raggiunti, quanto le difficoltà, sempre più marcate, di inserimento lavorativo, con conseguente impedito raggiungimento di uno standard vitale accettabile: che al di là della scontata necessità di un incremento strutturale della domanda occupazionale, richiede un utilizzo delle tutele di *welfare* anche in forma promozionale di detto inserimento lavorativo⁴⁰. Esigenza, quest’ultima, comune alle varie branche del diritto del lavoro, a conferma ulteriore delle interconnessioni reciproche tra politiche passive e politiche attive del lavoro e, più in generale, tra disoccupazione, tutele di *welfare* e sicurezza sociale.

⁴⁰ TREU, *Lineamenti per una riforma dello Stato sociale*, in Riv. giur. lav., 1997, I, 13; CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982, 31 e ss..

3. Il segnalato mutamento della composizione e delle caratteristiche della realtà disoccupazionale acquista oltremodo importanza se rapportato alla fisionomia del vigente sistema di protezione sociale, il cui impianto strutturale, per ciò che concerne, invero, soprattutto la tutela contro la disoccupazione, è andato modulandosi nel tempo in relazione pressoché esclusiva alla mancanza di lavoro conseguente all'espulsione dal ciclo produttivo e, almeno nei presupposti, solo congiunturale e di breve durata.

Si registra, infatti, uno scollamento tra le attuali misure di sostegno al reddito dei lavoratori in caso di disoccupazione, sostanzialmente riconducibili agli strumenti di tutela dei soli lavoratori disoccupati-licenziati, e le nuove istanze di tutela sociale, connesse alla metamorfosi della stessa realtà disoccupazionale.

A manifestarsi, conseguentemente, è l'esigenza di verificare il ruolo e la coerenza di un sistema di protezione dalla disoccupazione che sembra non rispondere più alle esigenze del mercato del lavoro, anche in ragione della (ormai anacronistica?) prospettiva di "pieno impiego" tracciata dai precetti costituzionali.

Il diritto alla tutela sociale in caso di disoccupazione, infatti, rileva notoriamente quale principio cardine del nostro ordinamento direttamente ai sensi dell'art. 38, 2° co., Cost., nonché in stretta correlazione all'affermazione dello stesso diritto al lavoro ex art. 4 Cost. e, più in generale, alla luce della rilevanza preminente annessa al lavoro nella scala dei valori fondamentali, anche in via funzionale rispetto al possibile soddisfacimento delle esigenze personali e degli stessi diritti sociali dell'individuo (artt. 1, 3, 4, 35-41).

È dunque nel quadro dei valori costituzionali che trovano il loro fondamento e vanno determinati ambito di estensione, ipotesi e modalità di svolgimento della tutela contro la disoccupazione. Ed è alla luce di quei medesimi principi che va verificato l'attuale sistema di protezione contro la mancanza di lavoro, nonché, soprattutto, la tenuta di quelle che si annunciano essere, in prospettiva futura, importanti novità.

A complicare le cose, tuttavia, è il fatto che i citati precetti costituzionali e, in specie, la stessa disposizione che prevede la tutela contro la disoccupazione, sono oggetto di interpretazioni contrastanti: anzitutto per quanto concerne la diversamente valutata riferibilità della tutela sociale contro la disoccupazione ai soli disoccupati già impiegati e poi espulsi dal circuito lavorativo, oppure in via "universale" e, quindi, anche ai cosiddetti "inoccupati" privi di alcuna esperienza lavorativa pregressa.

Da un lato, in particolare, in virtù di un'impostazione che, premessa la separazione tra assistenza e previdenza, teorizza la destinazione della prima ai cittadini in stato di indigenza e della seconda, invece, ai soli lavoratori colpiti da determinati eventi⁴¹; e, dall'altro, al contrario, in forza dell'affermata unitarietà del sistema di sicurezza sociale e della sua relativa preordinazione alla liberazione dal bisogno di tutti i cittadini, lavoratori e non, in quanto condizione indispensabile per il godimento dei diritti civili e politici⁴². Laddove l'adesione all'una o all'altra impostazione determina, inevitabilmente, ricadute sostanziali differenti in merito ai presunti contenuti dell'intervento di riforma degli ammortizzatori sociali.

Ma l'esigenza di verificare la rispondenza dell'attuale sistema di tutela contro la disoccupazione alle nuove istanze di protezione sociale, a ben guardare, si pone anche sotto altri profili.

È noto, infatti, che i trattamenti di disoccupazione trovano applicazione circoscritta ai soli lavoratori appartenenti a determinate categorie e a specifici ambiti settoriali, con conseguente esonero dalla tutela di tutti quei lavoratori, numericamente rilevanti, che operano nei comparti produttivi esclusi: con ciò determinando, nei fatti, una disparità di trattamento eventualmente censurabile sotto il profilo dell'equità sostanziale.

Si tratta, allora, di verificare se, anche alla luce dei mutamenti intercorsi nel mercato del lavoro, quelle esclusioni possano ritenersi ancora giustificabili o se, al contrario, si renda opportuno "estendere" la tutela contro la disoccupazione anche ai lavoratori attualmente esclusi.

Analoghi problemi di equità sostanziale, del resto, si pongono in ordine agli stessi trattamenti di disoccupazione. Ove ad emergere è un divario di tutela tra gli stessi beneficiari delle prestazioni, cui vengono riconosciuti, a parità di condizioni (*id est*: la perdita del posto di lavoro), trattamenti diversi in relazione al settore produttivo di appartenenza (si pensi, ad esempio, alla diversità, sia in termini di entità della prestazione che di durata della stessa, di trattamento tra i lavoratori collocati in mobilità e quelli percettori dell'indennità ordinaria⁴³, o tra i vari beneficiari dei trattamenti

⁴¹ ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1979; PESSI, *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, Padova, 1997, 122 e ss..

⁴² PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2003, 12; BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984, 2 e ss..

⁴³ Disparità già denunciata da LISO, *L'unitas multiplex delle regole del mercato del lavoro*, in *Lav. dir.*, 1992, 460.

“speciali” di disoccupazione).

A rilevare, in definitiva, è dunque un vero e proprio conflitto di interessi operante su più livelli: non solo tra chi fruisce delle tutele ordinamentali contro la disoccupazione e chi, invece, ne è completamente privo, ma anche tra gli stessi beneficiari delle prestazioni di *welfare*.

4. Le considerazioni sin qui svolte sui mutamenti della realtà disoccupazionale e sulle “nuove” esigenze di protezione sociale valgono soprattutto con riferimento ai trattamenti di disoccupazione. Ciò non esclude, peraltro, che il discorso possa essere allargato anche ad altri trattamenti di sostegno al reddito, per i quali, invero, si pongono problematiche più o meno simili.

L'accennata prospettiva di una tutela “allargata” anche a soggetti attualmente privi di protezione, ad esempio, si pone anche con riferimento alla cassa integrazione guadagni, il cui ambito soggettivo di applicazione, come è noto, è circoscritto, al pari dei trattamenti di disoccupazione, ad alcuni settori produttivi e ad alcune particolari categorie di lavoratori. Essendo attualmente esclusi, per converso, dalla tutela tutta una serie di comparti produttivi e di tipologie professionali che, alla luce del mutato scenario economico, avrebbero diritto, al pari di chi già fruisce di quelle tutele economiche, agli stessi trattamenti.

Così come, nella medesima ottica, quelle stesse considerazioni possono essere estese anche ad altri profili di intervento del *welfare*.

Si pensi, ad esempio, all'impatto praticamente fisiologico che i mutamenti della realtà disoccupazionale hanno sulle politiche “attive” del lavoro: essendo di tutta evidenza che quelle trasformazioni non possono non incidere - logicamente prima ancora che di fatto - sugli stessi interventi di natura “occupazionale” (incentivazione al lavoro dei disoccupati, sgravi contributivi alle aziende, politiche formative e di ricollocazione professionale, ecc.), rispetto ai quali interventi dette trasformazioni si pongono, invero, quale principale fattore di condizionamento, tanto nella scelta e nella prefigurazione degli strumenti da adottare che nella definizione delle loro coordinate di operatività. Rivelando, in tal modo, ancora una volta, la già menzionata interdipendenza tra sistemi di *welfare*, sicurezza sociale e politiche del lavoro e, segnatamente, tra disoccupazione, misure di protezione sociale e di sostegno al reddito e all'occupazione.

Data per assodata, dunque, la loro portata tendenzialmente generale, nonché la loro

inevitabile incidenza, già in forma di nuove istanze di tutela, sulle diverse componenti dello stato sociale, si può allora senz'altro convenire sul fatto che siffatti mutamenti costituiscono - e non possono non esserlo - il principale parametro di riferimento per qualsivoglia intervento di riforma del *welfare state*.

Non lo sono stati, in verità, per la riforma delle pensioni, ove a prevalere sono state le (più pressanti) esigenze di sostenibilità finanziaria del sistema⁴⁴; lo saranno, necessariamente, per la riforma degli incentivi all'occupazione e, soprattutto, per quella degli ammortizzatori sociali, di cui la disoccupazione costituisce il presupposto stesso di intervento.

2. L'individuazione della nozione di "ammortizzatori sociali": un'impresa impossibile

1. Ma cosa si intende, effettivamente, per "ammortizzatori sociali"? La domanda non è retorica, considerati i molteplici significati ascrivibili a siffatta locuzione.

Si è sottolineato, in dottrina⁴⁵, come la nozione "ammortizzatori sociali" sia di recente coniazione, posto che, fino ai primi anni '70, la terminologia in uso era quella di "strumenti di gestione delle eccedenze di personale". Si tratta di una nozione che, paradossalmente, è andata affermandosi contestualmente all'emersione delle prime istanze di riforma del sistema di protezione sociale⁴⁶, e che, in assenza di specifiche definizioni nell'ambito della manualistica del diritto del lavoro, ha contribuito a diffondere l'idea che quella stessa locuzione celasse, in realtà, uno "sterile ossimoro concettuale"⁴⁷.

⁴⁴ La l. n. 243/2004, come è noto, ha previsto, tra gli altri interventi, la liberalizzazione dell'età pensionabile e l'inasprimento dei requisiti legittimanti l'accesso alle pensioni di anzianità. Tali interventi, resisi necessari per impedire che l'accesso incondizionato alle prestazioni pensionistiche portasse al collasso finanziario del sistema previdenziale, determinano un prolungamento della vita lavorativa dei soggetti "pensionabili", ma impattano negativamente, al contempo, sulle politiche assunzionali delle aziende, impedendo, di fatto, il ricambio generazionale del personale.

⁴⁵ GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in Giorn. dir. rel. ind., 1990, 301 e ss.; DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 61.

⁴⁶ LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 105.

⁴⁷ DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 61.

Generalmente, infatti, non esiste una categoria dogmatica degli “ammortizzatori sociali”; né tale categoria è rinvenibile in alcun testo di diritto del lavoro, nel cui ambito, conseguentemente, i singoli istituti potenzialmente riconducibili a quella nozione sono trattati in sezioni tematiche differenti.

È il caso, solo per citare un esempio, della cassa integrazione guadagni, da taluno⁴⁸ trattata insieme al trasferimento di azienda nel più ampio contesto delle “*cause di sospensione della prestazione lavorativa e vicende modificative del rapporto*”, da talaltro⁴⁹, invece, all’interno del capitolo sulle “*attribuzioni patrimoniali*”, unitamente ai contratti di solidarietà.

Sussistono, invero, alcuni autori che, per altro verso, hanno dimostrato maggiore sensibilità nei confronti della qualificazione degli ammortizzatori sociali, individuando nell’“*intervento pubblico sul mercato del lavoro*”⁵⁰, o nella “*tutela dell’occupazione nell’ambito dell’impresa*”⁵¹ o, ancora, nelle “*eccedenze di personale e tutela dell’occupazione*”⁵² il contesto definitorio più idoneo per la loro collocazione sistematica.

Tali impostazioni, sicuramente apprezzabili, non risolvono tuttavia la questione della definizione concettuale di “ammortizzatori sociali”, che risulta alquanto complessa e di non facile soluzione, sia, come visto, a causa dell’assenza di contributi organici in materia, sia a causa dell’estrema eterogeneità - legata a fattori spiccatamente particolaristici e contingenti - degli stessi istituti interessati. Motivi, questi, che non consentono di rintracciare nell’ordinamento principi ed elementi utili a ricondurre l’intera materia a sistema⁵³.

Persino sul piano della tutela costituzionale non è possibile rinvenire norme che consentano una ricostruzione organica della materia. Se, infatti, l’evento “disoccupazione” riceve una tutela diretta tramite il già menzionato richiamo all’art. 38,

⁴⁸ SCOGNAMIGLIO, *Diritto del lavoro*, Napoli, 1994, 460 e ss.; VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, cit., 249.

⁴⁹ GHEZZI, ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, 1995, 235 e ss.

⁵⁰ CARINCI, DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Diritto del lavoro, Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, 1992, 346 e ss.

⁵¹ GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Torino, 1996, 515 e ss..

⁵² GHERA, *Diritto del lavoro*, cit., 459 e ss..

⁵³ GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, cit., 236; LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *L’evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, 2000, 62.

2° co. Cost., non altrettanto è possibile affermare con precipuo riferimento agli “ammortizzatori sociali”, per i quali, invece, le uniche disposizioni che conferiscono loro dignità costituzionale, peraltro indiretta, sono rintracciabili nell’art. 2, che sancisce il principio di “solidarietà” (che non è solamente quello interno al gruppo sociale singolo, ma anche quello tra i gruppi sociali e, segnatamente, tra le esigenze dell’impresa e della produzione e quelle della persona e del lavoro) e nell’art. 4, che sancisce il “diritto al lavoro” (tradizionalmente inteso, nella prospettiva del “pieno impiego”, non solo come incentivo alla promozione della massima occupazione⁵⁴; ma anche in termini di difesa dello *status* di lavoratore).

Partendo da queste premesse, risulta evidente come sia estremamente problematico, se non addirittura impossibile, rintracciare una nozione “univoca” ed “omnivalente” di “ammortizzatori sociali”. Non resta, dunque, che prendere atto della situazione e affidarsi, in questa sede, ad un criterio qualificatorio ragionevole e razionale, che tenga conto, da un lato, del contesto storico in cui il concetto di “ammortizzatori sociali” è sorto e, dall’altro, del significato letterale di tale locuzione.

Sul piano ermeneutico, infatti, il criterio storico-letterale costituisce, a parere di chi scrive, il principale punto di partenza per qualsiasi operazione esegetica.

2. In prima battuta, si potrebbe affermare che la locuzione “ammortizzatori sociali” indichi quel complesso di strumenti che l’ordinamento giuridico pone a disposizione per la tutela dei lavoratori, al fine di fronteggiare, da un lato, le criticità connesse al verificarsi di situazioni patologiche del rapporto di lavoro e, dall’altro, di innalzare i livelli occupazionali.

Trattasi, innegabilmente, di una nozione eccessivamente ampia ed approssimativa, che abbraccia istituti eterogenei e che, proprio per questo, non può che risultare “generica” e “relativa”. In tale nozione, difatti, sarebbero potenzialmente riconducibili tutti gli istituti volti a garantire, direttamente o indirettamente, un supporto ai lavoratori, sia in momenti particolari della vita lavorativa e post-lavorativa (si pensi, ad esempio, alla cassa integrazione guadagni in tutte le sue forme, ai contratti di solidarietà, alle indennità di mobilità e di disoccupazione involontaria, ma anche ai prepensionamenti, ai lavori socialmente utili, al trattamento di fine rapporto), sia nella fase di ingresso nel

⁵⁴ MENGONI, *I diritti sociali*, in Arg. dir. lav., 1998, 6.

mercato del lavoro (contratti formativi, incentivi all'occupazione, rapporti di lavoro flessibile, ecc.).

Proprio in ragione della menzionata "ascrivibilità" nella nozione di "ammortizzatori sociali" di istituti giuslavoristici molteplici, parte della dottrina⁵⁵ ha suggerito una quadripartizione della materia, distinguendo tra: a) misure rivolte a facilitare o aumentare l'occupazione (assunzioni agevolate per i giovani e per i disoccupati di lungo periodo, contratti di solidarietà "esterni", contratti di formazione e lavoro, contratti di lavoro a tempo parziale, contratti di reinserimento, contratti di riallineamento, lavori socialmente utili, borse di lavoro, piani di inserimento professionale, prepensionamenti); b) misure che consentono la temporanea sospensione dei rapporti di lavoro, ma che non precludono l'esercizio del potere di recesso datoriale (integrazioni salariali, collocamento in disponibilità); c) misure di sostegno all'incentivazione dell'occupazione, singolarmente o attraverso fondi pubblici (Fondo per l'occupazione, Fondo sociale europeo); d) misure indirizzate a fronteggiare lo stato di disoccupazione (indennità di mobilità, indennità di disoccupazione, sussidi economici di altro genere). Tale classificazione, a mio avviso, può essere ulteriormente semplificata, accorpendo le lettere a) e c) da un lato, e b) e d) dall'altro.

Ciò che risulta da una simile operazione di raggruppamento, in sostanza, è una ripartizione della materia "ammortizzatori sociali" in due macroaree: misure di tutela contro la disoccupazione e strumenti di promozione dell'occupazione. Tale bipartizione consente, come vedremo a breve, di individuare una nozione di "ammortizzatori sociali" sufficientemente puntuale e precisa, rappresentando, al contempo, un utile strumento per la "selezione" degli istituti da analizzare.

Non vi è dubbio, infatti, che tutti gli istituti precedentemente menzionati possano essere ricompresi tra le misure di tutela dei lavoratori, intendendosi per tali anche quelle volte a promuovere l'occupazione. È altrettanto incontrovertibile, tuttavia, che alcuni di essi nascono con finalità e funzioni fisiologicamente diverse da quelle tradizionalmente proprie degli strumenti di sostegno al reddito, paradigmi per eccellenza degli ammortizzatori sociali.

3. A tal proposito, è significativo che l'espressione "ammortizzatori sociali" venga

⁵⁵ CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1999, 252.

generalmente utilizzata in termini classificatori, al fine di identificare un insieme di strumenti di gestione delle crisi occupazionali.

Tale locuzione, stando ad un'esegesi letterale del termine ("ammortizzare", testualmente, significa rendere morbido⁵⁶, assorbire traumi e/o movimenti), presuppone la sussistenza di un processo dinamico, che partendo da una situazione agiata porta ad una situazione disagiata; il che, tradotto in termini giuslavoristici, equivale a dire "passaggio da una situazione di lavoro ad una situazione di non-lavoro". In tale "passaggio", il termine "ammortizzare" acquista una sfumatura ambivalente: da un lato, infatti, postula un processo di attenuazione, di stemperamento degli effetti negativi derivanti dal transito dallo *status* di lavoratore a quello di non-lavoratore; dall'altro, non implica la completa neutralizzazione di quegli stessi effetti. Ammortizzare, dunque, nel senso di attenuare, ma non di eliminare.

Se si aderisce a quest'impostazione, risulta evidente come non possano essere ricondotti nella nozione di "ammortizzatori sociali" quegli istituti che, essendo istituzionalmente orientati a perseguire finalità di incentivazione dell'occupazione, non mirano ad attenuare alcun effetto negativo di quel "passaggio", se non indirettamente. È, pertanto, da escludere che la locuzione "ammortizzatori sociali" possa riferirsi anche alle misure volte a promuovere l'occupazione, nel qual caso dovrebbe parlarsi, piuttosto, di "promozione sociale"⁵⁷.

L'argomentazione letterale, tuttavia, non è la sola ragione posta a fondamento del *discrimen* tra "ammortizzatori sociali" veri e propri – intesi appunto quali misure volte a contrastare la disoccupazione in termini di preservazione del diritto alla stabilità della condizione o *status* di lavoratore⁵⁸ - e gli altri istituti per il conseguimento e/o la promozione dell'occupazione. Occorre, infatti, considerare anche le origini "storiche" del termine, sorto, come già detto, proprio in seguito alle prime istanze di riforma del

⁵⁶ GAROFALO, *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1979, I, 1387; di diverso avviso, invece, ICHINO, *Lavorare meno, lavorare meglio. Riduzione dell'orario di lavoro e concorrenza tra occupati e disoccupati*, in Lav. dir., 1994, n. 3, 347, secondo cui il termine "ammortizzare" alluderebbe ad una "misura di carattere temporaneo".

⁵⁷ La separazione tra tutela del reddito e politiche occupazionali è già contenuta in RENGA, *Il sistema di sicurezza sociale per i disoccupati: uno scenario per il futuro*, in AA.VV. (a cura di), *Costo del lavoro, salario e garanzie del reddito*, Napoli, 1991, 297.

⁵⁸ DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 72.

sistema di protezione sociale.

A tal proposito, è stato sottolineato⁵⁹ che la categoria degli “ammortizzatori sociali”, tenuto conto proprio delle origini stesse della locuzione, non può che essere riferita (e riferibile) a quell’insieme eterogeneo di strumenti che è nato e ha cominciato a svilupparsi sulla spinta dell’accordo interconfederale del 5 maggio 1965 in materia di licenziamenti collettivi, tanto che, proprio sull’onda di quell’accordo, si è cominciato a sviluppare un nuovo diritto, finalizzato a consentire un governo delle eccedenze di personale il più indolore possibile. Quel diritto, quindi, non mirava ad eliminare le conseguenze negative dei provvedimenti espulsivi, quanto a stemperarne gli effetti sul piano dell’impatto sociale⁶⁰. “Ammortizzarli”, appunto. E, certamente, non possono essere ricondotti a tale finalità istituti che sono per lo più volti ad incentivare l’occupazione.

Anche il criterio “storico”, dunque, induce a ritenere che la nozione di “ammortizzatori sociali” debba essere circoscritta ai soli strumenti di sostegno al reddito, unico, vero *leit-motive* della presente ricerca.

Ai fini in questione, pertanto, è solo verso tali strumenti che volgeremo la nostra attenzione.

4. Individuati sommariamente i confini della nozione di ammortizzatori sociali, occorre ora verificare quali siano, concretamente, gli istituti che ne fanno parte.

Coerentemente all’impostazione qui accolta, devono ritenersi esclusi dalla cerchia degli ammortizzatori sociali quegli istituti che, ad esempio, regolamentando i rapporti di lavoro in termini di flessibilità (lavoro ripartito, lavoro a chiamata, lavoro a termine, ecc.), si presentano come strumenti in grado di contribuire all’aumento dell’occupazione, soprattutto giovanile. Analogamente, e per le stesse ragioni, non possono rientrare tra gli ammortizzatori sociali i tradizionali contratti di lavoro formativi (apprendistato e formazione e lavoro)⁶¹, né gli altri strumenti formativi che

⁵⁹ LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *L’evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, cit., 62.

⁶⁰ Nello stesso senso BOLLANI, *Razionalizzazione dei trattamenti di disoccupazione e tutela degli inoccupati*, in Riv. prev. pubbl. priv., 2001, n. 6, 22.

⁶¹ Entrambi gli istituti sono stati oggetto di riforma ad opera del d.lgs. n. 276/2003. Si può sinteticamente rilevare, in questa sede, che l’utilizzo del CFL è ormai in via di esaurimento, essendo stato l’istituto sostituito dal contratto di apprendistato professionalizzante. Non ha, invece, funzione formativa il contratto di

non costituiscono rapporti di lavoro effettivi (*stages*, piani di inserimento professionale, tirocini, ecc.)⁶², né, ancora, i fondi per sostenere progetti di assunzione di giovani lavoratori e di disoccupati.

Per contro, invece, sono sicuramente riconducibili nella nozione di “ammortizzatori sociali” gli interventi connessi al verificarsi di eventi che determinano riduzione o sospensione dell’attività lavorativa (cassa integrazione guadagni; contratti di solidarietà difensivi), trattandosi di interventi correlati al verificarsi di una condizione di disoccupazione temporanea o parziale. Ugualmente, poi, sono riconducibili alla suddetta nozione gli istituti che, presupponendo uno stato di disoccupazione definitivo, sono preordinati a garantire un sostegno al reddito nell’eventualità, generalmente traumatica, di una cessazione del rapporto di lavoro (trattamenti di disoccupazione, di mobilità, ecc.).

Tale elencazione, naturalmente, è solo esemplificativa. Esistono, infatti, istituti che, come si dirà a breve, sono caratterizzati da una natura sostanzialmente “ibrida”; altri, invece, che presentano una spiccata valenza “polifunzionale”. Tali istituti possono entrare a far parte o essere esclusi dal “magmatico continente”⁶³ degli ammortizzatori sociali a seconda delle finalità (di tutela o meno dalla disoccupazione) che quegli stessi istituti sono chiamati a perseguire con il loro utilizzo.

5. In termini generali, dunque, la linea di demarcazione tra “ammortizzatori sociali” in senso stretto e istituti di promozione occupazionale può essere tracciata nei termini sopra menzionati.

Non sempre, tuttavia, tale linea di demarcazione risulta chiaramente definita e puntuale. Da un lato, come già anticipato, esistono istituti che si collocano in posizione intermedia, a cavallo della linea di confine sopra individuata, e che presentano connotazioni tali da essere qualificati, sostanzialmente, come “ibridi” (si pensi, a titolo

inserimento, orientato a favorire l’inserimento o il reinserimento, mediante l’adeguamento delle professionalità del lavoratore al contesto produttivo, di determinate tipologie di soggetti.

⁶² BANO, *Modelli di entrata dei giovani nel mercato del lavoro con riguardo all’orario e alla formazione*, in Dir. rel. ind., 2000, n. 1, 35.

⁶³ DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 73 e ss..

meramente esemplificativo, ai lavoratori socialmente utili, considerati da taluno⁶⁴, più che un ammortizzatore sociale vero e proprio, uno strumento per l'ingresso o il reingresso nel mondo del lavoro). Dall'altro, si assiste ad un continuo processo di "slittamento", in base al quale alcuni istituti, che nascono con le caratteristiche proprie di altri chiaramente qualificabili come ammortizzatori sociali, transitano nell'area di quelli esclusi e viceversa. È il caso dei contratti di solidarietà⁶⁵, riconducibili nell'alveo degli ammortizzatori sociali *tout court* solamente nella forma di contratti difensivi (quelli espansivi, per contro, rientrerebbero tra gli strumenti volti alla promozione occupazionale). La natura dei contratti di solidarietà difensivi ed espansivi, da questo punto di vista, porta ad affermare che, sebbene nati sotto il medesimo regime, i due istituti divergono quanto a funzioni ed obiettivi, così da giustificare l'inclusione solo dei primi tra gli ammortizzatori sociali.

Si pensi, ancora, ai contratti a tempo parziale, astrattamente riconducibili nella nozione di ammortizzatori sociali qualora utilizzati con finalità di gestione degli esuberanti nell'ambito degli strumenti alternativi al licenziamento, ma non certo qualificabili come tali se utilizzati, invece, come strumento per l'incentivazione delle assunzioni⁶⁶. O, ancora, all'istituto del distacco, laddove anch'esso adoperato con la specifica finalità di evitare riduzioni di personale. Come pure il "pre-pensionamento progressivo o flessibile"⁶⁷, che consente al lavoratore, già in possesso dei requisiti pensionistici di anzianità o di vecchiaia, di continuare a lavorare a tempo parziale, ricevendo per il resto una parte della pensione⁶⁸. L'istituto, inizialmente concepito come ammortizzatore sociale⁶⁹, è stato successivamente inglobato nella politica di incentivazione del ricorso

⁶⁴ MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in *Dir. e pratica lav.*, 1999, n. 41, 2867.

⁶⁵ Per MAZZIOTTI (*Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1995, I, 134) i contratti di solidarietà andrebbero espunti dal novero degli ammortizzatori sociali, in quanto riconducibili all'autonoma categoria degli "interventi per la riduzione dell'orario di lavoro".

⁶⁶ ALLAMPRESE, NACCARI, *Diritti e ammortizzatori sociali per i lavoratori delle imprese sopra e sotto la soglia dei 15 dipendenti: omogeneità e differenze di trattamento*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, n. 2, 240.

⁶⁷ RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., 212.

⁶⁸ ALLAMPRESE, NACCARI, *Diritti e ammortizzatori sociali per i lavoratori delle imprese sopra e sotto la soglia dei 15 dipendenti: omogeneità e differenze di trattamento*, cit., 239 e ss..

⁶⁹ L'art. 19, l. n. 223/1991, infatti, consente il passaggio ad un rapporto di lavoro a tempo parziale per i dipendenti di imprese beneficiarie da 24 mesi dell'intervento della cigs, al fine di evitare la riduzione del personale (ovvero per consentire l'assunzione di nuovo personale), con l'anticipazione del trattamento

al part-time in funzione di crescita occupazionale⁷⁰.

Come si evince dagli esempi da ultimo citati, l'inclusione o l'esclusione di un istituto dal novero degli ammortizzatori sociali, in coerenza con la definizione più volte ricordata, sembra essere data dalla finalità (di tutela o meno dalla disoccupazione) che quello stesso istituto è chiamato a perseguire, finalità spesso e volentieri variabile in funzione delle esigenze dei soggetti utilizzatori. Ciò consente di evidenziare che alle oggettive difficoltà derivanti dall'estrema complessità della materia si aggiungono ragioni di carattere "soggettivo", legate, da un lato, a convincimenti personali (come nel succitato caso dei lavori socialmente utili), e, dall'altro, alle finalità perseguite con i singoli istituti. Detti elementi, complessivamente considerati, costituiscono un ulteriore fattore di criticità nella difficile opera di ricostruzione del sistema degli ammortizzatori sociali.

6. Si è affermato, in precedenza, che una nozione omnivalente di "ammortizzatori sociali", probabilmente, non può essere rintracciata nell'ordinamento, considerata la notevole eterogeneità e complessità della materia.

Ciononostante, si è comunque tentato - attraverso il ricorso al criterio storico-letterale, che rinvia al significato etimologico della locuzione e alle radici storiche del concetto - di rintracciare una nozione sufficientemente puntuale, circoscrivendone i confini nell'ambito degli strumenti di tutela contro la disoccupazione.

Non resta, a questo punto, che effettuare alcune brevi considerazioni critiche, la cui problematicità si pone, al contempo, quale spunto di riflessione per eventuali (ulteriori) approfondimenti in altre sedi.

pensionistico di vecchiaia per i lavoratori che abbiano un'età inferiore di non più di 60 mesi rispetto a quella prevista per la pensione di vecchiaia e l'anzianità contributiva minima. La trasformazione deve avvenire a seguito di stipula, con i sindacati dei lavoratori aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, di un contratto collettivo aziendale. Per un'analisi dell'art. 19, in dottrina, v. PATERNÒ, *Commento all'art. 19 l. 223/91*, in Nuove leggi civ. comm., 1994, 1049; si veda, in proposito, anche LISO, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in Lav. inf., 1998, n. 17, 8.

⁷⁰ La l. n. 662/1996, al fine di incentivare l'assunzione di nuovo personale, riconosce "ai lavoratori dipendenti da imprese in possesso dei requisiti di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di anzianità il trattamento di pensione di anzianità e il passaggio al rapporto di lavoro a tempo parziale in misura non inferiore a 18 ore settimanali", a condizione che il datore di lavoro assuma nuovo personale "per una durata e per un tempo lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori" che si fossero avvalsi della predetta facoltà.

Invero, la nozione di ammortizzatori accolta nella presente ricerca, per quanto provvista di una sua validità, deve comunque confrontarsi con un panorama socio-economico profondamente diverso rispetto a quello in cui quella stessa nozione ha avuto origine. Non bisogna dimenticare, infatti, che la nozione di ammortizzatori sociali è nata sotto l'influenza delle istanze di protezione sociale dei lavoratori subordinati, bisognosi di tutele incentrate sul rapporto di lavoro stesso, rispettivamente nella sua permanenza o (temporanea ed eccezionale) carenza⁷¹.

Orbene, quella stessa nozione - legata, come detto⁷², ad un mercato del lavoro di stampo tipicamente fordista -, deve comunque fare i conti con l'attuale contesto produttivo, caratterizzato per lo più da una spiccata autonomia, ma anche da una significativa discontinuità e precarietà⁷³ (è in questa prospettiva di flessibilizzazione "spinta", tra l'altro, che acquista rilievo la necessità di controbilanciare il processo di precarizzazione dei rapporti di lavoro con la previsione di opportune ed adeguate forme di tutela dei lavoratori interessati: cosiddetta "flexicurity").

Né può essere trascurata, sotto altro profilo, la circostanza che la garanzia del posto di lavoro non è equivalente alla semplice garanzia del reddito⁷⁴. Nel lavoro, difatti, si ha sempre una garanzia del reddito, cui si aggiunge, però, anche qualcos'altro: la cittadinanza, l'identità⁷⁵, l'appartenenza ad un'organizzazione, l'essere fattore della

⁷¹ CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata delle tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 44.

⁷² V. *supra*.

⁷³ BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000, 88 e ss..

⁷⁴ Val la pena di ricordare che sotto l'aspetto del sostegno economico, la tutela dei capifamiglia non è intercambiabile con quella da offrire ai loro stessi figli, attraverso la riduzione delle garanzie di stabilità del posto di lavoro per aumentare le opportunità di lavoro dei disoccupati, in quanto la "disoccupazione di un adulto, invece che di un giovane, comporta generalmente una maggiore perdita di reddito per la famiglia" (così BELLI, ROSSI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno al reddito*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, 1999, 43). Più in generale, sull'impossibilità di interscambiare il lavoro - inteso non solo come fonte di reddito, ma anche come vero e proprio *status* professionale, comprensivo anche dei rapporti interpersonali - con un più limitato indennizzo monetario, v. ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoratore e degli ammortizzatori sociali*, cit., 7.

⁷⁵ BECCATTINI, *Sopra alcune difficoltà nell'applicazione del concetto di mercato alla fenomenologia del lavoro*, in Società Italiana di Statistica (a cura di), *Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno d'Italia*, Bari, 1979, 48.

produzione⁷⁶, ovvero parte integrante di una classe e di un interesse collettivo, attraverso cui avere la possibilità di esprimersi e di ottenere, conseguentemente, tutele e diritti. Concetti, questi ultimi, che costituiscono ancora oggi, quantunque con valenze diverse rispetto al passato, l'essenza stessa del rapporto di lavoro, in quanto manifestazioni intrinseche della personalità dell'uomo-lavoratore.

Ancora, la tendenza richiamata in premessa alla "rivisitazione" del "diritto al lavoro" - secondo cui tale diritto non sarebbe più concepito (né concepibile) in termini di stabilità del posto di lavoro, ma in termini di "occupabilità" del lavoratore, in ossequio alle direttive europee e nazionali (queste ultime sancite dal Libro Bianco sul mercato del lavoro e dal Patto per l'Italia) - impone un'attenta riflessione sul collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche "proattive" del lavoro. È con riferimento a tale tendenza, infatti, che acquistano importanza, da un lato, gli interventi di valorizzazione della formazione professionale dei lavoratori, ritenuti un valido strumento ai fini di un'eventuale ricollocazione dei soggetti espulsi dal ciclo produttivo, e, dall'altro, il condizionamento dell'operatività degli ammortizzatori sociali alla ricerca effettiva di un posto di lavoro da parte degli stessi beneficiari dei trattamenti.

Si tratta, invero, di problematiche che meriterebbero una trattazione autonoma, considerata la loro incidenza sul tema in esame.

In questa sede, peraltro, è sufficiente rilevare che, per lo meno sotto il profilo qualificatorio, dette problematiche non sembrano inficiare più di tanto le conclusioni cui si è pervenuti in ordine alla definizione di ammortizzatori sociali accolta nella presente ricerca, la quale, ai fini che qui interessano, conserva dunque intatta la propria validità.

3. L'assetto istituzionale degli ammortizzatori sociali

È pertanto con tale (ristretta) accezione che si deve fare i conti in sede di ricostruzione del sistema degli ammortizzatori sociali.

Da un punto di vista logico, prima ancora che metodologico, appare formalmente corretto iniziare l'analisi dalla cassa integrazione guadagni e dall'indennità di disoccupazione, trattandosi, l'una per la fase di vigenza del rapporto di lavoro, l'altra

⁷⁶ CORTESE, *Garantire prima la cittadinanza, poi il reddito ovvero dell'equità di assistere i privilegiati*, in MISCIONE (a cura di), *Costo del lavoro, salario e garanzie del reddito*, Napoli, 1991, 223.

per la fase successiva alla cessazione dello stesso, dei modelli paradigmatici per eccellenza degli ammortizzatori sociali. Sia, a ben guardare, per le loro risalenti origini storiche, sia ancora, per il loro diffuso utilizzo nei processi di gestione degli esuberanti di personale, sia, ancor più, perché si tratta degli istituti che più degli altri, alla luce dell'esperienza pregressa e dei recenti mutamenti intercorsi nel mercato del lavoro, sembrano necessitare di correttivi, di adeguamenti, se non, addirittura, di integrali ripensamenti⁷⁷.

Ed infatti, a tal proposito, non può sottacersi il fatto che quasi tutti i più significativi documenti e/o provvedimenti che contengono proposte di riassetto del sistema degli ammortizzatori sociali prevedono interventi di riforma indirizzati per lo più nei confronti di siffatti istituti, a testimonianza – sia pure indiretta, per il tramite della necessità di operare interventi correttivi della loro disciplina normativa - della rilevanza che tali strumenti rivestono sul piano ordinamentale. Rilevanza, tra l'altro, confermata anche dal d.d.l. 848-bis, che individua appunto come primo criterio direttivo per i successivi decreti attuativi la revisione del sistema delle tutele “*in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro*”⁷⁸.

Senonché, a ben guardare, le ultime indicazioni, tanto normative quanto programmatiche, sembrano concentrare le proprie attenzioni in via quasi pressoché esclusiva sui (soli) trattamenti di disoccupazione⁷⁹. Segno, forse, che i tempi non sono ancora maturi per una revisione della cassa integrazione guadagni e, probabilmente, più in generale, dello stesso sistema degli ammortizzatori sociali.

⁷⁷ BALLETTI, *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in Riv. dir. sic. soc., 2002, 386.

⁷⁸ In verità, limitatamente alla cassa integrazione guadagni, questo rimane l'unico accenno che il provvedimento governativo dedica all'istituto; il che induce a ritenere, come si vedrà meglio più avanti, che la disciplina della cassa integrazione guadagni non sia in realtà destinata, per lo meno nell'immediato futuro, ad essere oggetto di particolari modifiche.

⁷⁹ Emblematica, in tal senso, è l'assenza di riferimenti espressi alla cassa integrazione guadagni rinvenibile nel Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Altrettanto indicative, sotto altro profilo, sono le scarse (e poco incisive) novità introdotte dal decreto sulla competitività, che toccano solo aspetti marginali dell'istituto (proroghe dei trattamenti in essere, estensione degli sgravi contributivi, reimpiego dei cassintegrati), lasciandone peraltro immutata la disciplina sostanziale. Del resto, come già detto, lo stesso d.d.l. 848-bis non sembra lasciare molto spazio per un eventuale intervento riformatore dell'istituto. In proposito, comunque, si veda, più diffusamente, cap. IV.

3.1 I trattamenti di disoccupazione

La disoccupazione del lavoratore, come già rilevato, costituisce una situazione che lo Stato tutela direttamente in quanto rientrante nei compiti di garanzia della sicurezza sociale previsti dalla Costituzione (art. 38, 2° co.).

Al ricorrere di uno *status*⁸⁰ disoccupazionale, infatti, l'ordinamento prefigura una serie di strumenti specificamente preordinati a sostenere il reddito dei lavoratori disoccupati e ad incentivarne il reimpiego.

Tralasciando quest'ultimo profilo, maggiormente afferente alle misure di promozione sociale⁸¹, è necessario qui soffermarsi sul principale strumento di sostentamento dei lavoratori in caso di cessazione del rapporto di lavoro: l'indennità di disoccupazione ordinaria⁸².

L'istituto, che si colloca tra i più rilevanti e risalenti interventi del legislatore a sostegno del reddito (essendo stato introdotto negli anni '20, in piena fase di costruzione dello Stato sociale), è disciplinato da una serie di disposizioni normative alcune delle quali, ancorché datate, sono ancora oggi vigenti⁸³.

Il beneficio, che opera secondo meccanismi di stampo mutualistico-assicurativo, garantisce l'erogazione di prestazioni indennitarie solamente nei confronti di chi ha contribuito al finanziamento del sistema per effetto di un precedente rapporto lavorativo, secondo un'opzione di politica legislativa che tende viceversa a penalizzare, di fatto, i soggetti che non hanno esperienze lavorative pregresse (inoccupati,

⁸⁰ Qui, come più avanti, il termine è volutamente utilizzato in un'accezione atecnica, intendendosi per *status* non tanto la particolare posizione giuridica della persona “*connessa con la sua appartenenza ad una comunità*”, quanto, piuttosto, una situazione contrassegnata dal carattere contingente in cui la persona può venire a trovarsi (così RESCIGNO, *Status (teoria generale)*, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1993, XXX, 1).

⁸¹ V. *supra*, par. 2.

⁸² Tra i contributi più significativi in materia di trattamenti di disoccupazione, v. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, cit.; BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro*, cit.; BALANDI, RENGA, *Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in Digesto comm., Torino, 1990, V, 42; MARIMPIETRI, *Trattamenti previdenziali di disoccupazione e attività di lavoro*, in Riv. giur. lav., 1994, I, 221; LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, cit.; RENGA, *La tutela contro la disoccupazione*, in CINELLI (a cura di), *Dottrina e giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale*, Torino, 1997; BALLETTI, *Trattamenti di disoccupazione e principi guida dell'intervento di “welfare”: il quadro attuale*, in Dir. lav., 1997, I, 463.

⁸³ Si tratta dei seguenti provvedimenti legislativi: r.d.l. n. 3158/1923; r.d.l. n. 2270/1924; r.d.l. n. 1827/1935; r.d.l. n. 636/1939.

disoccupati di lunga durata).

Lo schema di base, per lo meno a grandi linee, è rimasto sostanzialmente inalterato sino ad oggi, sebbene nel tempo sia andata progressivamente proliferando un'ampia gamma di trattamenti di volta in volta diversificati in ragione del settore produttivo di appartenenza⁸⁴.

In proposito, infatti, è da rilevare che la scarsa sensibilità mostrata dal legislatore nei confronti dei mutamenti socio-economici, unitamente alla limitata duttilità dell'istituto nella sua configurazione ordinaria (nonché alla progressiva inadeguatezza, in termini di entità e di durata, delle stesse prestazioni previdenziali), ha determinato, nel corso degli anni, la nascita di una variegata serie di provvidenze e di prestazioni speciali che hanno non poco contribuito a rendere disomogeneo ed iniquo il panorama delle misure di tutela contro la disoccupazione. Laddove, a fronte dell'emersione di nuove istanze di protezione maggiormente garantiste per i lavoratori, si è scelta la strada di "ritagliare" tutele "ad hoc" in relazione a singoli settori produttivi, diversificando non solo i livelli di tutela accordati, ma le stesse finalità perseguite con i differenti trattamenti⁸⁵, secondo una logica che risponde non tanto, o non solo, ai diversi bisogni dei lavoratori di volta in volta interessati, quanto, piuttosto, al "differente peso che i vari gruppi sono riusciti ad esprimere sul mercato politico"⁸⁶. E che ha dato luogo, di riflesso, ad una "suddivisione" dei disoccupati per classi di "merito", in conformità ad un criterio

⁸⁴ La caratterizzazione assicurativa della tutela contro la disoccupazione è stata, però, fortemente messa in dubbio da chi (LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, 2001, 142 e ss.) ritiene che l'introduzione dei trattamenti speciali di disoccupazione (in particolar modo quello dei lavoratori agricoli) abbia fortemente intaccato la logica mutualistica che aveva ispirato gli originari trattamenti ordinari, attualmente relegati, peraltro, ad un ruolo del tutto marginale e residuale nel nostro sistema di tutela contro la disoccupazione. Altra parte della dottrina (CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, cit. 211; BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, cit., 54), per contro, ha continuato a ragionare dei trattamenti di disoccupazione in termini strettamente mutualistico-assicurativi.

⁸⁵ Così LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 149, secondo il quale le finalità perseguite dalle differenti prestazioni di disoccupazione sono sostanzialmente due: a quella originaria di sostegno al reddito del lavoratore disoccupato, infatti, se ne è aggiunta una seconda, consistente nell'integrazione del reddito dei soggetti occupati solo precariamente. Sul punto, più diffusamente, v. *infra*.

⁸⁶ LISO, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, in *Lav. dir.* 1991, 385 e ss. e, nello stesso senso, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, cit., 339 e ss.; BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 132; MAGNANI, *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, in *Lav. dir.*, 1992, 691 e ss..

gerarchico che colloca i disoccupati “ipergarantiti” (perché beneficiari di trattamenti di protezione privilegiati) al vertice di un’ipotetica scala classificatoria e relega, per contro, l’ingente schiera di disoccupati che non ha accesso alle prestazioni, o che ha accesso solamente ai trattamenti indennitari minori, al gradino più basso.

3.1.1 Il trattamento “ordinario” di disoccupazione

Il trattamento “ordinario” di disoccupazione costituisce lo strumento-cardine⁸⁷ di tutela, con valenza tendenzialmente generale, contro i rischi derivanti dalla perdita del posto di lavoro.

In linea di massima, infatti, sono assoggettate all’assicurazione contro la disoccupazione “ordinaria” tutte le persone, di entrambi i sessi e di qualsiasi nazionalità, che abbiano compiuto l’età minima per l’ammissione al lavoro e che prestino lavoro retribuito alle dipendenze altrui, indipendentemente dalla qualifica⁸⁸ e, in parte, dalle caratteristiche dell’attività lavorativa⁸⁹.

Senonché l’ambito soggettivo di applicazione dell’istituto trova un limite significativo nella stessa legge, che prevede la “selezione” dei beneficiari del trattamento in base al principio del “rischio”⁹⁰. La tutela, in altri termini, non è assicurata nei confronti di tutte le tipologie di eventi che determinano uno stato di disoccupazione, ma è circoscritta alle sole ipotesi di perdita “involontaria” - cioè non imputabile al lavoratore - del posto di lavoro⁹¹.

⁸⁷ LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell’iniziativa del Governo*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 119.

⁸⁸ Tra le categorie beneficiarie della prestazione previdenziale, infatti, rientra anche quella dirigenziale.

⁸⁹ La tutela contro la disoccupazione, infatti, abbraccia anche alcune particolari tipologie di lavoratori, quali, a titolo esemplificativo, i domestici (art 1, D.P.R. n. 1403/1971), i portieri (l. n. 1003/1956), i lavoratori a domicilio (art. 9, l. n. 877/1973).

⁹⁰ BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell’ordinamento italiano*, cit., 53.

⁹¹ Sono quindi esclusi dall’obbligo di assicurazione contro la disoccupazione tutti quei soggetti, numericamente rilevanti, il cui rapporto di lavoro è assistito da un regime fortemente garantistico della stabilità di impiego (art. 40, r.d.l. n. 1827/1935), non sussistendo, per costoro, un vero e proprio “rischio” di disoccupazione involontaria. Né vi rientrano, per espressa previsione di legge, le categorie di lavoratori per le quali non è possibile un effettivo controllo dello stato di disoccupazione (art. 41, r.d.l. n. 1827/1935), il personale artistico, teatrale e cinematografico (art. 40, r.d.l. n. 1827/1935), i religiosi (l. n. 392/1956). Restano altresì esclusi, sempre per espressa previsione di legge, gli addetti a servizi di trasporto di linea urbani ed

L'evento tutelato dall'indennità in questione, dunque, non è la perdita pura e semplice del posto di lavoro, ma la sola disoccupazione che non sia ascrivibile al prestatore di lavoro, come in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo o di dimissioni per giusta causa⁹².

Tale limitazione, tuttavia, è ritenuta priva di fondamento da parte della prevalente dottrina⁹³, dal momento che le prestazioni vengono erogate anche in caso di licenziamento in tronco e di astensione dal lavoro per serrata – in ipotesi, cioè, di disoccupazione non involontaria –, variando solamente il cosiddetto periodo di carenza (il periodo, cioè, nel quale convenzionalmente si ritiene non ancora realizzato lo stato di bisogno che giustifica l'erogazione della prestazione)⁹⁴.

Per altro verso, più in generale, è da rilevare come sia lo stesso legislatore ad essere orientato nel senso di un maggiore ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, avendo riconosciuto la possibilità di erogare i trattamenti di disoccupazione ordinaria anche in ipotesi non strettamente riconducibili alla cessazione del rapporto di lavoro⁹⁵.

extraurbani (l. n. 1054/1960), il personale delle ferrovie (r.d. n. 148/1931) e gli apprendisti (l. n. 25/1955 e l. n. 706/1956).

⁹² Le dimissioni “volontarie”, di per sé, non danno titolo all'indennità di disoccupazione (art. 34, l. n. 448/1998), ad eccezione, appunto, di quelle per “giusta causa”, che comportando uno stato di disoccupazione di per sé non ascrivibile al lavoratore sono per ciò stesse sottratte all'ambito di operatività della norma (così C. Cost. n. 269/2002).

Per una casistica esemplificativa delle ipotesi che possono dar luogo alla giusta causa di dimissioni, v. circolare INPS n. 163/2003.

Più in generale, sul rapporto tra prestazione previdenziale e “involontarietà” dello stato di disoccupazione, v. DE FAZIO, *Disoccupazione involontaria e indennità*, in *Dir. e pratica lav.*, 2005, n. 22, 1189 e ss..

⁹³ CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 283. Nello stesso senso, PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 297.

⁹⁴ In tali ipotesi, infatti, la decorrenza della prestazione, normalmente stabilita a partire dall'ottavo giorno di disoccupazione, è differita di 30 giorni (artt. 75 e 76, r.d.l. n. 1827/1935).

⁹⁵ L'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con requisiti ordinari, infatti, può essere riconosciuta anche ai lavoratori sospesi in conseguenza di situazioni temporanee di mercato o di situazioni aziendali dovute a eventi transitori non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori, dipendenti da aziende e non destinatari di trattamenti di cassa integrazione (art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005). L'indennità, in tal caso, viene corrisposta per un periodo massimo di 65 giornate annue.

Per alcune riflessioni critiche sulla reale portata innovativa della disposizione, v. RIVERSO, *Mini riforma degli ammortizzatori sociali: luci e ombre*, cit., 2298.

Se, come visto, l'obbligo di assicurazione contro la disoccupazione sorge dunque per il solo effetto della nascita del rapporto di lavoro, il diritto alla corresponsione delle relative prestazioni economiche è subordinato, invece, alla ricorrenza di appositi requisiti assicurativi e contributivi. E ciò in coerenza con la stessa impostazione mutualistico-assicurativa dell'istituto, che trova appunto nell'esistenza della relazione contributiva la corrispondente fonte di finanziamento.

Nello specifico, la legge subordina l'erogazione del trattamento – che può avere comunque una durata massima di 7 mesi per i soggetti con età anagrafica inferiore a 50 anni e di 10 mesi per gli ultracinquantenni⁹⁶ - al conseguimento di un'anzianità assicurativa pari ad almeno 2 anni ed al versamento di 52 contributi settimanali nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro⁹⁷.

Le prestazioni, generalmente corrisposte direttamente dall'istituto previdenziale, sono soggette al principio di automaticità, per effetto del quale la loro corresponsione viene comunque garantita a prescindere dal versamento dei relativi contributi previdenziali⁹⁸. Il requisito contributivo, infatti, si intende ugualmente realizzato qualora i contributi, pur dovuti, non siano stati versati dal datore di lavoro (ovviamente nei limiti dei termini prescrizionali).

Al fine di consentire un tenore di vita maggiormente conforme ai dettami costituzionali – e, segnatamente, al principio di adeguatezza della prestazione di cui all'art. 38, 2° co. -, l'importo della provvidenza economica, che originariamente era stabilito in misura fissa⁹⁹, è stato più volte incrementato nel tempo, fino ad attestarsi, da ultimo, al 50% della media delle retribuzioni assoggettate a contribuzione previdenziale nei 3 mesi precedenti la cessazione del rapporto di lavoro (per i primi 6 mesi di trattamento,

⁹⁶ Così l'art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005, che ha “ampliato” il precedente arco temporale di riferimento di 180 giorni (9 mesi per i lavoratori ultracinquantenni).

⁹⁷ Art. 19, r.d.l. n. 636/1939.

⁹⁸ Art. 27, r.d.l. n. 636/1939.

⁹⁹ La Corte Costituzionale, con sentenza n. 497/1988, ha dichiarato l'illegittimità della normativa allora vigente, posto che non consentiva di assicurare, a causa della diminuzione del valore di acquisto della moneta, l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali alle esigenze di vita del lavoratore.

Per un commento sulla pronuncia della Consulta, v. BOER, *Corte costituzionale e indennità di disoccupazione*, in Riv. giur. lav., 1988, III, 236 e ss., nonché SALERNO, *Una sentenza additiva di prestazione (rimessa al legislatore) in tema di indennità di disoccupazione involontaria*, in Giur. it., 1989, I, 771 e ss.

gradualmente ridotto al 40% e al 30% per i trimestri successivi)¹⁰⁰.

Tale progressivo aumento, se soddisfa l'esigenza di "conformare" l'entità della prestazione economica ai canoni di "adeguatezza" costituzionalmente sanciti, risponde anche al bisogno, da tempo avvertito¹⁰¹, di conferire maggiore equità sostanziale al sistema, indispensabile per superare quella irrazionale "classificazione" dei disoccupati che si è visto prodursi ineluttabilmente quale conseguenza della stessa prefigurazione di forme differenziate di trattamento.

Al progressivo aumento dell'entità e della durata delle prestazioni indennitarie, peraltro, non ha fatto seguito un corrispondente incremento del periodo di riconoscimento della contribuzione figurativa, ad oggi invariabilmente ancorato al limite massimo di 6 mesi per i soggetti con età anagrafica inferiore ai 50 anni e di 9 mesi per gli ultracinquantenni¹⁰².

Si è determinata, in sostanza, una distonia tra periodo massimo di erogazione dei trattamenti (7-10 mesi) e periodo massimo di riconoscimento della relativa contribuzione figurativa (6-9 mesi). Il che, verosimilmente, sembra giustificarsi solo in un'ottica di scoraggiamento del ricorso prolungato alle prestazioni di tutela, conseguente appunto all'effetto dissuasivo che si ritiene ascrivibile al riconoscimento di un periodo di contribuzione figurativa inferiore rispetto a quello di percezione del beneficio previdenziale.

Da rilevare, sotto altro profilo, che il sistema non dispone necessariamente per una fruizione ininterrotta del trattamento previdenziale nell'arco del periodo di riferimento. Potendo benissimo quella prestazione, al verificarsi di determinate condizioni¹⁰³, essere

¹⁰⁰ Art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005.

¹⁰¹ Già nel Patto per l'Italia, infatti, come nello stesso d.d.l. 848-bis nella versione post-emendamenti, si avanzano soluzioni atte a prefigurare un incremento tanto dell'entità che della durata dei trattamenti ordinari di disoccupazione.

In dottrina, del resto, si era già criticamente rilevato come i lavoratori interessati dai trattamenti ordinari di disoccupazione costituissero la "categoria" meno tutelata, per lo meno sul piano delle prestazioni economiche, tra tutte quelle dei lavoratori assicurati contro il rischio-disoccupazione (così LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 149).

¹⁰² Art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005.

¹⁰³ Tra le cause di sospensione rientra, ad esempio, la malattia indennizzata; la rioccupazione fino a 5 giorni consecutivi; il breve periodo di addestramento dei richiamati temporaneamente in servizio militare. In tali ipotesi, il trattamento indennitario può essere nuovamente corrisposto al momento della cessazione della causa di sospensione.

sospesa, ovvero cessare a fronte di particolari eventi¹⁰⁴.

È inoltre prevista, sul piano legislativo, la possibilità di decadere dal beneficio a causa della scarsa “laboriosità”¹⁰⁵ del soggetto protetto¹⁰⁶.

Il che vale a delineare, all’interno del suddetto impianto normativo, specie con riferimento alle misure di decadenza, un vero e proprio apparato sanzionatorio che opera, in via subordinata rispetto al riconoscimento del diritto al trattamento previdenziale, al verificarsi della condizione di disoccupazione a carattere non volontario, al fine di accertare, a posteriori, l’effettiva involontarietà della permanenza di tale condizione.

3.1.2 Indennità con requisiti ridotti

I lavoratori che non siano in possesso dei requisiti necessari per accedere al trattamento ordinario di disoccupazione possono fruire, in presenza di determinate condizioni, di un sussidio particolare, denominato “indennità di disoccupazione con requisiti ridotti”.

L’istituto, strutturato in parziale analogia al modello vigente nell’ambito del settore agricolo, è stato introdotto sul finire degli anni ’80¹⁰⁷, allorquando il legislatore, prendendo atto della necessità di prefigurare forme specifiche di tutela nei confronti dei soggetti esclusi dal campo di applicazione dei trattamenti ordinari¹⁰⁸, ha predisposto

¹⁰⁴ Come nel caso in cui il beneficiario venga avviato ad un nuovo lavoro, ovvero diventi titolare di un trattamento pensionistico diretto.

¹⁰⁵ Il termine, invero, è stato utilizzato da SANDULLI, *Intervento*, in Atti delle giornate di studio AIDLASS su *Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, Pesaro-Urbino, 24-25 maggio 2002, per qualificare la situazione di “attesa laboriosa” di chi, già lavoratore flessibile, resta disponibile alla chiamata.

Sul concetto di laboriosità, v., in particolare, quanto detto al cap. V, parr. 2.4.3 e 2.4.5.

¹⁰⁶ La decadenza dal trattamento si verifica ogniqualvolta il beneficiario rifiuti, ad esempio, di essere avviato ad un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro, o ad un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione o non lo frequenti regolarmente, ovvero di essere impiegato in opere o servizi di pubblica utilità, o, ancora, rifiuti l’offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza. Ciò, tuttavia, a condizione che le attività lavorative o di formazione si svolgano in un luogo che non disti più di 50 Km dalla residenza del lavoratore o che sia comunque raggiungibile in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici (art. 3, l. n. 350/2003).

¹⁰⁷ Art. 7, l. n. 160/1988.

¹⁰⁸ Art. 40, r.d.l. n. 1827/1935.

l'estensione dei trattamenti di disoccupazione ai lavoratori occasionali e stagionali¹⁰⁹ che fossero stati in grado di soddisfare un requisito lavorativo ridotto.

Ferma restando l'anzianità assicurativa biennale, infatti, tale provvidenza spetta ai suddetti lavoratori che, pur non potendo far valere i requisiti contributivi richiesti per l'indennità ordinaria di disoccupazione, abbiano comunque lavorato per almeno 78 giornate nell'anno precedente la richiesta della prestazione previdenziale¹¹⁰ e possano far valere almeno un contributo settimanale nel biennio di riferimento.

A differenza dei trattamenti ordinari, che indennizzano i periodi di disoccupazione successivi alla perdita del posto di lavoro o alla presentazione della domanda, l'indennità con requisiti ridotti, invece, viene corrisposta in riferimento ai periodi di disoccupazione involontaria relativi all'anno precedente a quello della presentazione della domanda stessa. Requisito, quest'ultimo, che comporta – in analogia con quanto previsto per i trattamenti agricoli - non pochi problemi sul piano della rispondenza della prestazione previdenziale ad un'effettiva situazione di bisogno del beneficiario della provvidenza economica. Potendo benissimo il disoccupato non aver più bisogno di un sostegno economico nel momento in cui comincia a percepire la prestazione, perché ad esempio impiegato in una nuova attività lavorativa.

In tal senso, quindi, ad essere tutelata non è una situazione “attuale” di mancanza di lavoro, bensì la condizione di sottoccupazione patita nell'anno precedente a quello in cui è presentata la domanda. Sicché la prestazione previdenziale con requisiti ridotti viene qui ad assolvere non già una funzione sostitutiva del reddito, bensì una funzione

¹⁰⁹ L'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti è ora riconosciuta, per un massimo di 65 giornate l'anno, anche ai dipendenti di imprese artigiane che siano in possesso dei requisiti di legge per l'accesso al trattamento e subordinatamente ad un intervento integrativo (pari almeno alla misura del 20%) a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, ovvero alla somministrazione da parte degli stessi enti di attività di formazione e qualificazione professionale di durata non inferiore a centoventi ore (art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005).

¹¹⁰ Ai fini dell'accertamento delle 78 giornate di lavoro vanno considerate, oltre a quelle effettivamente lavorate, anche le giornate di assenza per malattia, ferie, maternità e situazioni assimilabili, purché retribuite, coperte da contribuzione obbligatoria e comunque relative ad un periodo complessivamente considerato come lavorativo (Cass. 13 maggio 1994, n. 4676).

Tale criterio, peraltro, deve essere applicato ai soli fini dell'accertamento del diritto alla prestazione e non anche per determinare il numero delle giornate da indennizzare; i lavoratori, infatti, hanno titolo ad essere indennizzati solo per un numero di giornate pari a quelle effettivamente lavorate (v., al riguardo, circolare INPS n. 273/1998).

integrativa del medesimo¹¹¹.

Ad ogni modo, una volta accertato il diritto alla prestazione, ai lavoratori spetta un trattamento indennitario commisurato al 30% della retribuzione media soggetta a contribuzione¹¹² per il numero di giornate pari a quelle effettivamente lavorate.

La prestazione, peraltro, è prevista come erogabile per un periodo comunque non superiore a 156 giornate annuali, secondo un meccanismo di determinazione del periodo indennizzabile¹¹³ che nasconde l'intento, peraltro vanificato nei fatti¹¹⁴, di favorire l'emersione del lavoro sommerso attraverso la "premiazione" dei soggetti che lavorano anche oltre la soglia minima di accesso alla prestazione (le 78 giornate, appunto).

In altre parole, poiché l'erogazione del trattamento è commisurata alle giornate lavorate, più si lavora (e quindi, di riflesso, minore è il lavoro in "nero"), maggiore è la durata dell'indennità.

3.1.3 Trattamenti di disoccupazione degli operai agricoli

Il trattamento indennitario di disoccupazione presenta non poche peculiarità con riferimento ai lavoratori agricoli¹¹⁵, specie, ma non solo, in relazione ai requisiti di accesso alle prestazioni e all'entità delle erogazioni economiche.

Quanto al profilo dei requisiti soggettivi, infatti - ferma restando la sussistenza di un'anzianità assicurativa di due anni, prevista anche per i trattamenti ordinari in favore della generalità dei lavoratori -, è necessaria l'iscrizione presso gli elenchi anagrafici

¹¹¹ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 151; LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, cit. 341 e *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 54.

¹¹² Qui non ha trovato applicazione l'innalzamento previsto per i trattamenti ordinari di disoccupazione, essenzialmente in ragione della necessità di contenimento degli oneri economici connessi all'erogazione di siffatto trattamento, i cui beneficiari hanno ormai superato la soglia dei percettori dei trattamenti ordinari.

¹¹³ L'identificazione del periodo massimo indennizzabile viene determinato sottraendo al numero 312 le giornate di trattamento di disoccupazione eventualmente già godute e le giornate di lavoro effettivamente prestate.

¹¹⁴ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 142 e ss.

¹¹⁵ Sulla peculiarità del regime di tutela contro la disoccupazione nel settore agricolo, v. LAGALA, *L'indennità di disoccupazione come sostegno alla ripartizione del lavoro: l'esperienza delle cooperative agroindustriali della Romagna*, in Riv. giur. lav., 1993, I, 497 e *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 142 e ss.; GATTA, *La tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali, specificità, aspetti problematici*, in Riv. dir. sic. soc., 2003, 296 e ss..

dei lavoratori agricoli nell'anno solare per il quale viene chiesta l'indennità (condizione che non si applica agli operai agricoli a tempo indeterminato) ed il versamento di almeno 102 contributi giornalieri nel biennio precedente la domanda.

Sulla falsariga di quanto previsto per i trattamenti con requisiti ridotti, il *quantum debeatur* è correlato, da un lato, al numero delle giornate lavorative effettuate e, dall'altro, alla percentuale della retribuzione corrisposta come sussidio, che per il trattamento ordinario dei lavoratori agricoli è stabilita nella misura del 30%¹¹⁶.

Un diverso trattamento, per contro, è riservato ai lavoratori agricoli assunti con contratto a tempo determinato, per i quali la legge contempla due provvidenze economiche cosiddette "speciali".

Ai lavoratori agricoli a tempo determinato che siano in possesso dei requisiti richiesti per l'indennità ordinaria (iscrizione negli elenchi nominativi, due anni di assicurazione contro la disoccupazione) e che abbiano effettuato nell'anno solare almeno 151 giornate di lavoro dipendente, infatti, spetta una prestazione indennitaria commisurata al 66% del salario medio convenzionale determinato annualmente con decreto ministeriale. Tale prestazione è corrisposta per un numero massimo di giornate pari a 90¹¹⁷.

I lavoratori a tempo determinato che risultino iscritti negli elenchi nominativi per un numero di giornate di lavoro non inferiore a 101 e non superiore a 150, invece, hanno diritto ad un trattamento economico parametrato al 40% del salario medio convenzionale come sopra determinato, nel limite massimo sempre di 90 giorni¹¹⁸.

A differenza dei trattamenti ordinari di disoccupazione – ed in analogia, quindi, ai trattamenti con requisiti ridotti – le provvidenze economiche in favore dei lavoratori agricoli vengono corrisposte con lo scopo di integrare il reddito annuale dei beneficiari e, conseguentemente, compensare la situazione di sottooccupazione caratteristica del mercato del lavoro del settore¹¹⁹.

La loro peculiarità, quindi, è data dal fatto che la prestazione risulta funzionale, da un

¹¹⁶ Tale aliquota, peraltro, è elevata al 40% per i soli lavoratori agricoli con contratto a tempo indeterminato che siano stati licenziati durante il periodo di godimento del trattamento di integrazione salariale (art. 21, l. n. 223/1991).

¹¹⁷ Art. 25, l. n. 457/1972.

¹¹⁸ Art. 7, l. n. 37/1977.

¹¹⁹ LISO, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, cit., 341.

lato, all'integrazione del reddito, penalizzato dalla strutturale precarietà del mercato del lavoro propria del settore agricolo e, dall'altro, all'incentivazione della permanenza dei lavoratori in quello stesso mercato¹²⁰. Sicché ad emergere in proposito è una finalità ulteriore rispetto al mero interesse alla protezione dei singoli lavoratori, individuabile nell'interesse generale a non disperdere le professionalità e le maestranze indispensabili per lo sviluppo del settore e conseguentemente, a consentire la continuazione dello svolgimento delle attività agricole (in virtù, appunto, di un dimensionamento congruo del relativo mercato occupazionale).

Sotto altro profilo, sempre in analogia con quanto avviene per i trattamenti con requisiti ridotti, la prestazione viene richiesta in riferimento alla disoccupazione registrata nell'anno precedente a quello della domanda ed è concessa, in un'unica soluzione, a prescindere dalla condizione occupazionale del soggetto beneficiario. Con la conseguenza che, nel momento dell'erogazione della prestazione, il destinatario potrebbe anche aver trovato una nuova e stabile occupazione, senza che ciò faccia venir meno il suo diritto al godimento.

Tutto ciò comporta, in termini di "bilancio", un deficit strutturale tra contributi versati e prestazioni erogate, queste ultime di gran lunga superiori alla contribuzione pagata.

Nel settore agricolo, infatti, le prestazioni lavorative sono fisiologicamente condizionate da un elevato grado di aleatorietà a causa delle numerose componenti atmosferiche in grado di incidere negativamente sul regolare svolgimento del lavoro. Il ricorso ai trattamenti previdenziali di disoccupazione, conseguentemente, diviene una costante nello svolgimento del rapporto di lavoro, ma determina, al contempo, un forte squilibrio tra (gl)i (esigui) contributi versati e le (frequenti) prestazioni erogate.

A tal proposito, la copertura contributiva viene, di fatto, garantita mediante forme di solidarietà "intersettoriale", cioè attraverso i contributi versati alle gestioni previdenziali di quei settori che, al contrario di quello agricolo, presentano invece eccedenze contributive decisamente elevate rispetto alle prestazioni erogate.

Avviene, in tal modo, una "redistribuzione" della ricchezza in favore dei lavoratori più precari e marginali del nostro mercato del lavoro e dei settori nei quali essi trovano occupazione, pagata per lo più dagli altri settori produttivi e (in minima parte) con i finanziamenti a carico del bilancio pubblico.

¹²⁰ LISO, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, cit., 393.

3.1.4 *Trattamento speciale di disoccupazione per l'edilizia*

Per i lavoratori licenziati da imprese edili ed affini, anche artigiane, per cessazione dell'attività aziendale o per ultimazione del cantiere o delle singole fasi lavorative o per riduzione di personale, trova applicazione, sin dagli anni '70, un apposito trattamento indennitario¹²¹.

A fronte di specifici requisiti assicurativi e contributivi (anzianità assicurativa di 2 anni, versamento contributivo pari ad almeno 10 mesi nel biennio precedente la risoluzione del rapporto di lavoro o, in alternativa, a 43 contributi settimanali)¹²² viene erogata una prestazione commisurata all'80% della retribuzione media giornaliera assoggettata a contribuzione nelle ultime quattro settimane (con un tetto massimo annualmente rivalutabile)¹²³ e di durata non superiore a 90 giorni nell'anno di riferimento¹²⁴. Possono tuttavia essere riconosciuti, in ipotesi tassative ed eccezionali, periodi più lunghi e proroghe trimestrali, per un arco temporale complessivo comunque non superiore a 18 mesi (27 nel Mezzogiorno)¹²⁵.

Si tratta, a ben guardare, di un trattamento indennitario caratterizzato - a differenza del settore agricolo e di quello dei lavoratori occasionali e stagionali, in cui a prevalere è una logica di stampo solidaristico¹²⁶ - dalla preminenza di elementi mutualistici e assicurativi¹²⁷. E ciò principalmente in ragione, da un lato, del sostanziale equilibrio che contrassegna la gestione assicurativa tra contributi pagati e prestazioni erogate e, dall'altro, dell'equa distribuzione del rischio-disoccupazione tra gli addetti del settore.

Nondimeno, alla logica mutualistico-assicurativa che caratterizza il trattamento fa da contraltare una finalità di incentivazione al mantenimento dell'occupazione che è analoga a quella degli altri trattamenti "speciali" (dei lavoratori agricoli e di quelli occasionali e stagionali, appunto).

Ne deriva una situazione di evidente ambiguità, derivante appunto dalla commistione di

¹²¹ L. n. 427/1975.

¹²² Art. 9, l. n. 427/1975, come sostituito dall'art. 11, l. n. 223/1991.

¹²³ Art. 10, l. n. 427 /1975 e art. 3, l. n. 33/1980.

¹²⁴ Art. 11, l. n. 427/1975.

¹²⁵ Art. 11, l. n. 223/1991; art. 3, l. n. 451/1994.

¹²⁶ V. *retro*.

¹²⁷ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 153.

elementi mutualistici (indubbiamente prevalenti) e solidaristici (comunque minoritari). Una contraddizione, verosimilmente, dovuta anche al fatto che il lavoro nell'edilizia, per quanto precario, è comunque più strutturato di quello agricolo e di quello stagionale, al punto da consigliare l'utilizzo di trattamenti di disoccupazione soltanto in perfetta coincidenza con i periodi di mancanza di lavoro conseguenti al passaggio da un cantiere all'altro.

A prescindere, comunque, dalla natura intrinseca della provvidenza, è doveroso qui sottolineare che il trattamento previdenziale in questione, al pari degli altri trattamenti finora esaminati, è soggetto a cessazioni e decadenze¹²⁸. Segno che il legislatore non riconosce come socialmente accettabili quei comportamenti dei soggetti protetti che non si dimostrino oggettivamente "meritori" e che giustifichino, conseguentemente, l'accollo degli oneri economici derivanti dall'erogazione delle prestazioni di tutela contro la disoccupazione in capo alla collettività.

3.1.5 L'indennità di mobilità

Un discorso a parte merita l'indennità di mobilità, considerate le sue caratteristiche di "specialità" connesse all'emanazione di provvedimenti espulsivi a rilevanza "collettiva". E in relazione alla quale, come è noto, le ragioni che sono valse a giustificare il riconoscimento sono state molteplici¹²⁹.

A parte l'esigenza generale di ovviare all'inadeguatezza del sistema ordinario dell'assicurazione obbligatoria, rilevano anche una serie di motivazioni specifiche ulteriori, tra le quali, in particolare, l'esigenza di preservare gli standard di vita dei lavoratori (e dei loro familiari) interessati dai provvedimenti espulsivi e, quindi, la stessa esigenza di arginare il rischio di declassamento sociale così indotto¹³⁰. Nonché, sotto altro profilo, l'interesse generale alla salvaguardia dell'area o del settore produttivo versanti nella crisi occupazionale; o, ancora, la necessità di far fronte

¹²⁸ La corresponsione dell'indennità, ad esempio, viene interrotta qualora il beneficiario della prestazione trovi un nuovo lavoro, o quando venga cancellato, per qualunque motivo, dalle liste dei disoccupati, ovvero, ancora, qualora diventi titolare di un trattamento pensionistico diretto.

Per le ipotesi di decadenza dal trattamento, invece, si applica lo stesso regime previsto per i trattamenti ordinari (cfr. nota 106).

¹²⁹ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 139.

¹³⁰ PUGLIESE, *Sociologia della disoccupazione*, cit., 210 e ss..

all'“allarme sociale” che situazioni di simile portata determinano; e, non da ultimo, l'esigenza (indiretta) di “riconurre” i trattamenti di integrazione salariale straordinaria – utilizzati in passato quale surrogato dei trattamenti di disoccupazione - alle finalità originarie di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, mediante il ripristino della distinzione logica tra eccedenze temporanee ed eccedenze strutturali.

Si tratta di finalità che il legislatore ha ritenuto perseguibili attraverso la costruzione di un meccanismo che presuppone il licenziamento dei lavoratori beneficiari del trattamento di mobilità¹³¹. Con ciò rovesciando la prospettiva - precedentemente vagheggiata dalla l. n. 675/1977, che predisponava un complesso circuito amministrativo di mobilità volontaria dei lavoratori da un'impresa in crisi ad un'altra che richiedeva manodopera – secondo cui l'iscrizione del lavoratore nelle liste di mobilità garantiva comunque la continuità del rapporto di lavoro e la corresponsione del trattamento straordinario di integrazione salariale, attraverso un meccanismo che vietava di procedere al licenziamento collettivo dei lavoratori eccedentari sino all'esaurimento della stessa procedura di mobilità (i cosiddetti “licenziamenti “impossibili”). Circostanza, questa, che consentiva tra l'altro ai beneficiari delle prestazioni di implementare surrettiziamente l'area del lavoro sommerso.

Nella sua configurazione attuale, l'indennità di mobilità viene erogata ai dipendenti provenienti da imprese che rientrano nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria (ad eccezione di alcuni settori¹³²), purché in possesso di un'anzianità aziendale di almeno 12 mesi, di cui almeno 6 di lavoro effettivamente prestato¹³³: requisito, quest'ultimo, che denota, al pari di altri trattamenti previdenziali già esaminati, la connotazione assicurativa dell'istituto.

La “specialità” del trattamento, a ben guardare, emerge soprattutto (ma non solo) in relazione ai profili “economici” dell'istituto.

La base monetaria di riferimento, infatti, non è rappresentata dalla retribuzione percepita, in un arco cronologico predefinito, prima della risoluzione del rapporto di

¹³¹ Artt. 7 e 16, l. n. 223/1991.

¹³² L'istituto, infatti, non trova applicazione nei confronti dei dipendenti di imprese edili, né interessa i lavoratori impiegati in attività stagionali o saltuarie o assunti con contratto a tempo determinato (artt. 4 e 24, l. n. 223/1991). L'indennità, in ogni caso, non spetta alle aziende non rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria (art. 4, l. n. 223/1991).

¹³³ Art. 16, l. n. 223/1991.

lavoro, bensì dai trattamenti di integrazione salariale straordinaria che i lavoratori hanno percepito o che avrebbero percepito nel periodo immediatamente precedente la data di cessazione del rapporto lavorativo. Di modo che l'indennità viene ad essere calcolata in rapporto al 100% dell'integrazione salariale per i primi 12 mesi di erogazione della prestazione e all'80% per i periodi di fruizione successivi: con la connessa corresponsione, pertanto, di una provvidenza alquanto elevata nell'ammontare, tale da qualificare il trattamento stesso come "privilegiato" rispetto agli altri trattamenti di disoccupazione. Privilegiato, invero, non solo in termini di entità delle prestazioni.

Ed infatti, i connotati di "specialità" dell'istituto si riverberano anche in sede di definizione della durata dei trattamenti: essendosi in proposito optato per una diversificazione della durata delle prestazioni in ragione dei differenti contesti territoriali di riferimento e delle caratteristiche anagrafiche dei lavoratori beneficiari.

La durata massima dell'indennità, infatti, è correlata all'età del lavoratore e alla localizzazione territoriale dell'impresa: partendo da un limite pari a 12 mesi per la generalità dei casi, fino a raggiungere i 24 ed i 36 mesi in caso di lavoratori che abbiano compiuto, rispettivamente, i 40 ed i 50 anni di età, con una punta massima di 4 anni per gli ultracinquantenni del Mezzogiorno¹³⁴. È evidente, in quest'ultimo caso, come il sussidio tenda a profilarsi quale vero e proprio sostegno "assistenziale" del lavoratore, attese anche le molteplici e persistenti difficoltà occupazionali che interessano notoriamente il Meridione.

A risultare, in definitiva, è un trattamento di tutela estremamente vantaggioso. E ciò non solo per l'elevatezza e la durata dell'indennità¹³⁵, quanto anche per l'attribuzione al beneficiario di una posizione preferenziale nel mercato del lavoro (in termini di maggiori *chances* di reperimento di un nuovo impiego rispetto alla generalità degli aspiranti ad un'occupazione).

Tale fattispecie, infatti, si intreccia con gli interventi di realizzazione del diritto sociale al lavoro, così da far coincidere l'accesso alla prestazione con il diritto ad un circuito privilegiato e promozionale per l'acquisizione di nuove opportunità lavorative¹³⁶;

¹³⁴ Art. 7, l. n. 223/1991. La durata massima del beneficio, in ogni caso, non può essere superiore all'anzianità maturata dal dipendente presso l'impresa che lo ha licenziato.

¹³⁵ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 147.

¹³⁶ PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2000, 459.

conferendo in tal modo una serie di vantaggi “aggiuntivi” tanto ai lavoratori in mobilità (diritto di precedenza ai fini del collocamento; possibilità di fruizione del contratto di reinserimento) che alle imprese che li assumono (incentivi economici e agevolazioni contributive)¹³⁷.

Nei limiti della compatibilità, l’indennità di mobilità - che sostituisce ogni altra prestazione di disoccupazione, nonché le indennità di malattia e di maternità eventualmente spettanti¹³⁸ -, è soggetta alle disposizioni previste per l’assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Analogamente agli altri trattamenti di disoccupazione, inoltre, è prevista la possibilità di decadenza dal beneficio¹³⁹.

In presenza di particolari requisiti soggettivi ed oggettivi, il trattamento previdenziale può essere prorogato fino al compimento dell’età pensionabile (cosiddetta “mobilità lunga”)¹⁴⁰.

Nelle aree a più forte tensione occupazionale, infatti, al fine di favorire lo svuotamento delle sacche esistenti di lavoratori destinatari da lungo tempo di integrazioni salariali, il trattamento di mobilità viene prolungato esplicitamente al fine di consentire il raggiungimento della maturazione della pensione ai lavoratori con determinati requisiti di anzianità contributiva e di età.

In tal caso, la provvidenza economica è prevalentemente indirizzata all’accompagnamento a pensione dei lavoratori più anziani, così svolgendo una funzione sostanzialmente analoga a quella già esercitata dall’assegno di cui alla l. n. 1115/1968¹⁴¹.

¹³⁷ Come è noto, infatti, l’iscrizione nelle liste di mobilità attribuisce ai lavoratori licenziati il diritto di precedenza nelle assunzioni presso l’azienda di provenienza e consente ai datori di lavoro di ottenere sgravi economici in caso di loro eventuale assunzione (art. 8, l. n. 223/1991).

¹³⁸ Art. 7, l. n. 223/1991; art. 6, d.l. n. 148/1993.

¹³⁹ Come nel caso, ad esempio, di avvenuto reimpiego a tempo pieno ed indeterminato del disoccupato; ovvero per scarsa laboriosità dell’interessato; o, ancora, per scadenza del periodo massimo di godimento della prestazione indennitaria. Con l’eccezione, rispetto a quest’ultima ipotesi, di nuova attività lavorativa con retribuzione inferiore rispetto alle mansioni di provenienza, nel qual caso il trattamento di mobilità viene riconosciuto ad integrazione del differenziale retributivo corrisposto per la nuova attività lavorativa.

¹⁴⁰ Si veda, a titolo di esempio, quanto disposto dall’art. 6, d.l. n. 148/1993; dagli artt. 5 e 6, d.l. n. 299/1994; dall’art. 1, d.l. n. 318/1996; dall’art. 1 *septies*, d.l. n. 78/1998; dall’art. 1 *bis*, d.l. n. 23/2003.

¹⁴¹ V. *infra*.

3.2 La cassa integrazione guadagni

Finalità decisamente diverse è chiamata ad assolvere l'istituto della cassa integrazione guadagni.

L'attività di impresa, infatti, è spesso influenzata da fattori esogeni alla singola azienda (eventi naturali, provvedimenti delle autorità, atti di terzi, contingenze sfavorevoli di mercato, ecc.) che possono incidere negativamente sull'andamento produttivo e, conseguentemente, sulle medesime prestazioni di lavoro, coinvolgendo l'interesse dei lavoratori alla corresponsione della retribuzione ed alla conservazione del posto.

A fronte di eventi tali da determinare situazioni di eccedenze di personale, connesse appunto all'impossibilità o alla scarsa convenienza economica dell'impresa ad utilizzare la prestazione lavorativa della forza lavoro, la legge ha previsto l'intervento della cassa integrazione guadagni, che sotto il profilo della tutela del lavoratore costituisce una forma di assicurazione sociale¹⁴² - mediante la quale ai lavoratori stessi viene assicurato, a fronte di particolari vicende che interessano l'impresa, un trattamento previdenziale sostitutivo della retribuzione -, e sotto il profilo dell'impresa, invece, un ausilio statale nelle situazioni di difficoltà o nella fase di attuazione di processi riorganizzativi.

In proposito, come è noto, esistono due diverse tipologie di intervento, entrambe caratterizzate dal presupposto della temporaneità della crisi e dalla conseguente previsione di ripresa produttiva: la cassa integrazione guadagni ordinaria e la cassa integrazione guadagni straordinaria.

Il ricorso all'una o all'altra forma dipende, in sostanza, dalla diversità dei presupposti che ne giustificano l'intervento.

3.2.1 La Cassa integrazione guadagni ordinaria

La cassa integrazione guadagni ordinaria rappresenta il principale strumento di sostegno al reddito dei lavoratori interessati da sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro connesse a particolari situazioni aziendali.

¹⁴² LAMBERTUCCI, *Crisi d'impresa, cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà, licenziamenti collettivi e mobilità*, in SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e Processo del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Milano, 2000, 435.

La sua funzione, dunque, consiste nel garantire il salario ai lavoratori in caso di disoccupazione temporanea, sollevando al contempo il datore di lavoro dal pagamento di retribuzioni relative a prestazioni non necessarie.

Tale forma di tutela, che ha trovato ingresso nell'ordinamento nell'immediato dopoguerra¹⁴³, era originariamente finalizzata, da un lato, ad attenuare gli effetti negativi della guerra sui rapporti di lavoro e, dall'altro, a riequilibrare il potenziale produttivo tra i settori direttamente coinvolti nella produzione bellica e quelli non impegnati¹⁴⁴.

Cessate le ostilità, l'istituto è divenuto oggetto di numerosi altri interventi normativi che, stratificandosi e sedimentandosi nel tempo, hanno prodotto una disciplina estremamente disorganica e disarticolata, fondamentale diversificata per settori di intervento (industria, agricoltura, edilizia).

Limitando momentaneamente l'analisi al settore industria (per i settori agricolo ed edile l'esame è demandato ai paragrafi successivi, trattandosi di ambiti regolamentati da normative specifiche), è da rilevare che la legge circoscrive sensibilmente il campo soggettivo di applicazione dell'istituto¹⁴⁵, escludendo per contro dall'ambito della tutela un'ampia gamma di settori merceologici¹⁴⁶. Sicché a riproporsi sono qui le stesse problematiche di equità sostanziale che si è visto emergere già in sede di analisi dei trattamenti di disoccupazione.

Problematiche, invero, che concernono anche le categorie di lavoratori ammessi a fruire di siffatta provvidenza economica. Originariamente, infatti, l'intervento era circoscritto ai soli operai¹⁴⁷ e ai soci e non-soci delle cooperative di produzione e lavoro che

¹⁴³ V., in proposito, il d. lgs. lgt. n. 788/1945.

¹⁴⁴ PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 302.

¹⁴⁵ Rientrano, infatti, nell'ambito della tutela le imprese industriali (art. 1, d.lgs. lgt. n. 788/1945), le imprese cooperative che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici (art. 3, l. n. 240/1984), le compagnie portuali (art. 3, d.l. n. 6/1990, convertito con modificazioni con l. n. 58/1990).

¹⁴⁶ Quali, ad esempio, le imprese di navigazione e ferroviarie, le imprese dello spettacolo, gli esercenti la piccola pesca e le imprese di pesca industriale, le imprese artigiane, le cooperative e le compagnie di facchinaggio, le imprese industriali degli enti pubblici¹⁴⁶ e dello Stato (art. 3, d.lgs. C.P.S. n. 869/1947, come sostituito dall'art. 4, l. n. 270/1988). Per tali ultime categorie di imprese, tuttavia, la legge contempla la possibilità, previa apposita richiesta, di essere assoggettate alla disciplina della cassa integrazione guadagni ordinaria sulla base di apposito decreto ministeriale.

¹⁴⁷ Art. 1, d.lgs. lgt. n. 788/1945; art. 1, l. n. 164/1975.

svolgevano attività simili a quelle degli operai delle aziende industriali¹⁴⁸; solo in epoca più recente l'istituto ha trovato applicazione anche nei confronti degli impiegati e dei quadri¹⁴⁹. Restano, peraltro, tuttora esclusi dall'intervento ordinario alcune tipologie di lavoratori¹⁵⁰.

Il ricorso all'intervento della Cassa integrazione guadagni ordinaria presuppone il verificarsi di situazioni aziendali che impediscono l'adempimento dell'obbligazione lavorativa, dovute ad eventi transitori non imputabili all'imprenditore e ai lavoratori o a situazioni temporanee di mercato¹⁵¹.

In sostanza, l'integrazione salariale ordinaria interviene non solo in presenza di eventi di forza maggiore o di caso fortuito, inerenti all'attività produttiva e non "addebitabili" alle parti, ma anche in ipotesi di "crisi di mercato", ivi comprese quelle ascrivibili a scelte "non arbitrarie" dell'imprenditore¹⁵². Sicché a rilevare, in proposito, è anche l'esigenza di accertamento delle suddette cause integrabili giustificative dell'intervento, compito appositamente demandato dalla legge alla Commissione provinciale dell'INPS

¹⁴⁸ Art. 5, d.lgs. C.P.S. n. 869/1947.

¹⁴⁹ Art. 14, l. n. 223/1991. Sotto questo profilo, tra l'altro, l'estensione della cassa integrazione guadagni agli impiegati e ai quadri ha rappresentato una conquista, non solo perché ha comportato la rimozione di una delle più marcate differenze con la disciplina della cassa integrazione guadagni straordinaria, ma anche perché ha favorito, di conseguenza, un utilizzo più equilibrato dello stesso intervento straordinario, al quale si ricorreva proprio perché consentiva la sospensione degli impiegati (così LISO, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *Lav. inf.* 1992, n. 12, suppl., 6; FERRARO, *Le integrazioni salariali*, in AA. VV. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, 16).

¹⁵⁰ Quali, ad esempio, i lavoratori a domicilio (art. 9, l. n. 877/1973) e i dirigenti. Per questi ultimi, tuttavia, la garanzia della conservazione del trattamento retributivo è prevista dalla contrattazione collettiva. Per un approfondimento, v. FERRARO, *Le integrazioni salariali*, in AA. VV. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, cit., 39.

¹⁵¹ Art. 1, l. n. 164/1975.

¹⁵² A tal proposito, la Corte Costituzionale, dinanzi ai dubbi di legittimità sollevati in merito alla predisposizione di uno strumento previdenziale (come la cassa integrazione) in una ipotesi di sospensione della prestazione lavorativa non involontaria, ma frutto di una scelta imprenditoriale, ha ribadito che il legislatore, nel qualificare come causa integrabile la situazione temporanea di mercato, ha recepito le indicazioni derivanti dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza, che avevano ritenuto di individuare, come fattispecie di impossibilità oggettiva temporanea, casi di mera *difficultas*, rispetto ai quali il datore deve osservare la normale diligenza (art. 1176 cod. civ.) e i canoni della correttezza (art. 1175 cod. civ.). Tali casi, secondo i giudici della Consulta, devono rispondere a scelte datoriali non arbitrarie, né fittizie, né putative, né discriminatorie, ma oggettivamente riscontrabili e verificate nella sua effettività da appositi accertamenti amministrativi (C. Cost. n. 439/1991).

deputata alla concessione del trattamento¹⁵³.

La concessione del trattamento resta comunque subordinata all'esperimento di un'apposita procedura di informazione e consultazione sindacale (comunicazione della durata prevedibile delle contrazioni o sospensioni e del numero dei lavoratori interessati, eventuale esame congiunto con le stesse organizzazioni sindacali sulle possibilità di ripresa dell'attività produttiva, sui criteri di distribuzione degli orari di lavoro e su quelli di rotazione dei lavoratori medesimi), funzionale a consentire una forma di controllo e di partecipazione del sindacato in ordine al ricorso all'istituto.

La durata della prestazione non può essere superiore a 3 mesi continuativi, eccezionalmente prorogabili fino a 12, e non può complessivamente eccedere, per periodi non consecutivi, la durata di 12 mesi in un biennio¹⁵⁴.

Il trattamento corrisposto è di ammontare pari all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata ai lavoratori per le ore non prestate, comprese tra le 0 ore ed il limite dell'orario contrattuale e comunque non oltre le 40 ore settimanali¹⁵⁵, entro i limiti di un massimale periodicamente rivalutabile e differenziato in relazione alla retribuzione di riferimento¹⁵⁶.

L'erogazione della prestazione previdenziale è anticipata dal datore di lavoro, cui spetta il successivo "rimborso" da parte dell'INPS tramite conguaglio tra i contributi da lui dovuti e le prestazioni dal medesimo corrisposte¹⁵⁷.

La corresponsione del trattamento di integrazione salariale, riconosciuto utile ai fini del conseguimento dei trattamenti pensionistici¹⁵⁸, comporta altresì una serie di obblighi in capo al percettore della prestazione, in particolare quello della disponibilità, sia in termini di frequenza dei corsi di formazione e di aggiornamento professionale¹⁵⁹, sia in

¹⁵³ Art. 8, l. n. 164/1975.

¹⁵⁴ Art. 6, l. n. 164/1975. Tali limiti sono stati ulteriormente ampliati per le imprese che occupano da 5 a 50 dipendenti e che operano nelle aree di declino industriale, nonché per quelle che presentano un rilevante squilibrio locale tra domanda ed offerta di lavoro, fino al periodo massimo di 24 mesi consecutivi, ovvero, per periodi non consecutivi, di 24 mesi nell'arco di un triennio (art. 7, d.l. n. 148/1993, convertito con modificazioni con l. n. 236/1993; art. 5, d.l. n. 299/1994, convertito con modificazioni con l. n. 451/1994).

¹⁵⁵ Art. 2, l. n. 164/1975.

¹⁵⁶ Art. 1, l. n. 451/1994.

¹⁵⁷ Art. 12, d.lgs. lgt. n. 788/1945.

¹⁵⁸ Art. 3, l. n. 164/1975; art. 8, l. n. 155/1981.

¹⁵⁹ Art. 11, d.lgs. C.P.S. n. 869/1947.

termini di partecipazione ai lavori socialmente utili.

Ad essere imposto, in proposito, è dunque uno stato di disponibilità non soltanto nei confronti del datore di lavoro (secondo la *lex contractus*)¹⁶⁰, ma anche a favore della pubblica amministrazione (cioè di un soggetto terzo alla *lex contractus*), quasi che la partecipazione ad opere e servizi di pubblica utilità costituisca una sorta di “prestazione di cittadinanza” che il soggetto protetto è tenuto ad esplicitare direttamente in virtù del vincolo generale di solidarietà sociale imposto dalla Costituzione¹⁶¹.

Ancora una volta, quindi, il legislatore ha voluto impedire che la percezione del sussidio previdenziale si traducesse nell’adozione di comportamenti meramente opportunistici e/o strumentali da parte beneficiari delle prestazioni, richiedendosi al contrario, ai fini del riconoscimento e dell’erogazione delle prestazioni, un obbligo di “laboriosità” in capo al soggetto protetto.

L’intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria è finanziato con i contributi versati dai datori di lavoro – secondo aliquote differenziate in relazione al requisito dimensionale dell’impresa - e dallo Stato¹⁶². Tali contributi, versati in passato alla cassa per l’integrazione guadagni degli operai dell’industria¹⁶³, alla cassa per l’integrazione guadagni dei lavoratori dell’edilizia¹⁶⁴ e alla cassa per l’integrazione salariale dei lavoratori agricoli¹⁶⁵, affluiscono attualmente in una gestione unica, denominata “*Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti*”¹⁶⁶.

3.2.2 La Cassa integrazione guadagni ordinaria nel settore agricolo...e

Una disciplina del tutto particolare vige per i lavoratori dipendenti da imprese agricole e da cooperative agricole di lavoro¹⁶⁷, fatta eccezione per i lavoratori appartenenti a

¹⁶⁰ CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 271.

¹⁶¹ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 109.

¹⁶² Art. 12, l. n. 164/1975.

¹⁶³ Art. 6, d.lgs. lgt. n. 788/1945.

¹⁶⁴ Art. 2, l. n. 77/1963.

¹⁶⁵ Art. 10, l. n. 457/1972.

¹⁶⁶ Art. 24, l. n. 88/1989.

¹⁶⁷ Così la l. n. 457/1972 e gli artt. 14 e 21, l. n. 223/1991. A queste, tra l’altro, si aggiungono le amministrazioni pubbliche che gestiscono aziende agricole; le imprese appaltatrici o concessionarie di lavori

cooperative agricole di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli, cui si applica il regime delle integrazioni salariali operante nell'industria.

Le peculiarità tipiche del settore – caratterizzato da una discontinuità occupazionale praticamente fisiologica -, hanno infatti indotto il legislatore a prefigurare un sistema di tutela strutturato su cause integrabili specifiche (intemperie stagionali o altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori)¹⁶⁸ e su meccanismi di calcolo dei requisiti contributivi del tutto singolari.

È infatti da evidenziare, in proposito, come i trattamenti di integrazione salariale nel settore agricolo - erogabili nei confronti dei lavoratori rientranti nelle categorie degli operai, degli impiegati e dei quadri¹⁶⁹ -, risultino in specie subordinati all'effettuazione, presso la stessa azienda, di almeno 181 giornate di lavoro effettivo nell'anno di riferimento. Secondo un meccanismo di calcolo, vale a dire, che presuppone la verifica del raggiungimento della soglia contributiva minima (le 181 giornate, appunto), solamente a posteriori, cioè al termine dell'anno stesso di riferimento. Il che giustifica, anche in un'ottica di salvaguardia delle risorse di *welfare*, la possibilità da parte dell'istituto previdenziale erogatore di recuperare le somme indebitamente corrisposte a titolo di integrazione salariale, qualora alla fine dell'anno non risulti essere soddisfatto il requisito minimale delle 181 giornate.

La provvidenza economica, che spetta per un massimo di 90 giorni nel corso dell'anno solare¹⁷⁰ per le giornate intere di sospensione (non spetta, dunque, per le ipotesi di riduzione dell'orario di lavoro) è commisurata all'80% della retribuzione media giornaliera corrisposta nel periodo mensile di paga precedente a quello in cui ha avuto inizio la sospensione stessa¹⁷¹, entro il massimale mensile previsto per tutti i tipi di

di forestazione; le imprese di raccolta dei prodotti agricoli; le imprese che svolgono attività di acquacoltura (v., in proposito, circolare INPS n. 178/1993).

¹⁶⁸ Art. 8, l. n. 457/1972. Un'ipotesi particolare di causa integrabile è stata poi prevista con riferimento all'adozione di specifiche misure da parte del Ministero della Sanità (è il caso, ad esempio, dei provvedimenti adottati per debellare l'afta epizootica), che danno diritto all'integrazione salariale nella misura dell'80% per tutte le giornate di sospensione nell'arco dei 6 mesi successivi al provvedimento, sempre nei limiti del massimale mensile (art. 9, l. n. 218/1988).

¹⁶⁹ Art. 8, l. n. 457/1972 e art. 14, l. n. 223/1991.

¹⁷⁰ Art. 8, l. n. 457/1972.

¹⁷¹ Art. 3, l. n. 457/1972; art. 18, l. n. 164/1975.

integrazioni salariali.

Considerato che la prestazione previdenziale in esame trova la propria giustificazione causale nel sostegno reddituale del soggetto temporaneamente disoccupato, è evidente che la condizione di bisogno sottesa alla mancanza momentanea di lavoro è destinata a venir meno in caso di nuove attività lavorative. Ragion per cui la stessa legge prevede che l'integrazione salariale non debba essere erogata per le giornate nelle quali il lavoratore si sia dedicato ad altre attività remunerate¹⁷².

3.2.3 ...ed in quello edile

Anche nel settore edile l'intervento della cassa integrazione guadagni è regolamentato da una disciplina specifica, applicabile alle aziende industriali dell'edilizia e affini¹⁷³, alle aziende artigiane del medesimo settore¹⁷⁴, alle aziende industriali ed artigiane esercenti attività di escavazione e lavorazione di materiali lapidei¹⁷⁵.

L'individuazione delle categorie di lavoratori beneficiari del trattamento avviene con criteri analoghi a quelli previsti dalla disciplina relativa alla cassa integrazione guadagni del settore industria¹⁷⁶, cui pertanto si rinvia.

Il trattamento – anch'esso subordinato, al pari di quello del settore agricolo, alla ricorrenza di cause integrabili specifiche (intemperie stagionali, qualsiasi altra causa non imputabile¹⁷⁷ al datore di lavoro o ai lavoratori¹⁷⁸, ivi comprese quelle riconducibili al mancato rispetto dei termini previsti nei contratti di appalto per la realizzazione di

¹⁷² Art. 9, l. n. 457/1972.

¹⁷³ Art. 1, l. n. 77/1963.

¹⁷⁴ Art. 1, l. n. 14/1970.

¹⁷⁵ Art. 1, l. n. 1058/1971.

¹⁷⁶ Art. 14, l. n. 223/1991.

¹⁷⁷ Al pari di quanto già visto per il settore industria, anche in ambito "agricolo" si sostiene (PROIA, *Sub art. 10*, in *Commentario alla l. 223/1991*, in PERSIANI (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, 1994, nn. 4-5, 1004) che il requisito della "non imputabilità" dell'evento debba essere inteso non nel senso di impossibilità oggettiva sopravvenuta, bensì qualificato come mera *difficultas*, correlato alla situazione nella quale l'adempimento, pur essendo tecnicamente possibile, richiederebbe uno sforzo ed un grado di diligenza superiore a quello richiesto dall'art. 1176 cod. civ..

¹⁷⁸ Art. 1, l. n. 77/1963.

opere pubbliche di grandi dimensioni¹⁷⁹ e ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria assunti contro la mafia¹⁸⁰) - può essere concesso per un periodo massimo di tre mesi continuativi, eccezionalmente prorogabili, nei soli casi di riduzione dell'orario di lavoro, per periodi trimestrali, fino ad un massimo di 12 mesi in un biennio¹⁸¹.

Organo competente a decidere sulle domande di integrazione è la Commissione provinciale per l'edilizia operante presso la sede dell'INPS territorialmente competente. Il trattamento di integrazione salariale è dovuto nella stessa misura prevista dalla legge per i lavoratori dell'industria¹⁸².

3.2.4 Cassa integrazione guadagni straordinaria

La Cassa integrazione guadagni straordinaria costituisce il principale ammortizzatore sociale delle eccedenze di personale¹⁸³, nonché, data la vocazione polifunzionale dell'istituto, uno dei più significativi strumenti di politica economica¹⁸⁴ offerti dall'ordinamento, sia perché direttamente ed ufficialmente attivabile da parte del potere politico centrale (dotato di una certa discrezionalità nel riconoscimento dell'autorizzazione al trattamento), sia perché la relativa disciplina si è progressivamente inserita in maniera organica in un più ampio complesso normativo, che interessa nel suo insieme l'assetto del mercato del lavoro, l'attività produttiva nazionale e il governo delle situazioni di crisi¹⁸⁵.

Nato originariamente come intervento temporaneo finalizzato a garantire in situazioni di "emergenza" un reddito sostitutivo per i rapporti di lavoro sospesi (ma di certa, seppur lontana, riattivazione), l'istituto ha rapidamente acquisito una duplice valenza applicativa, una fisiologica, coerente con la sua finalità istitutiva, l'altra patologica,

¹⁷⁹ V., in proposito, la deliberazione del CIPI del 25 marzo 1992, pubblicata nella G.U. del 16 aprile 1992, n. 90.

¹⁸⁰ Art. 10, l. n. 223/1991.

¹⁸¹ Art. 1, l. n. 427/1975.

¹⁸² Art. 2, l. n. 164/1975.

¹⁸³ VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, cit., 363.

¹⁸⁴ PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 305; CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 196.

¹⁸⁵ PUGLIESE, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO, (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale*, Milano, 2003, 215.

imposta dalle pressioni sociali¹⁸⁶.

Nel corso del tempo, infatti, l'integrazione salariale straordinaria ha assunto i connotati di un'indennità di disoccupazione "privilegiata" - riservata cioè ai gruppi di lavoratori capaci di esprimere una particolare influenza sul sistema politico e sul Governo -, erogata a beneficio del personale eccedentario non più riutilizzabile nell'azienda di appartenenza, con conseguente ed inevitabile "mummificazione" della forza lavoro¹⁸⁷.

In tal modo, il trattamento di integrazione salariale straordinaria si è trasformato in un vero e proprio surrogato dell'indennità di disoccupazione, più ricercato di quest'ultimo, perché mantenendo l'illusione della permanenza di un rapporto di lavoro risultava meno traumatico - e perciò stesso più efficace - come strumento di gestione delle eccedenze di personale. Il che ha dato origine alla stagione dei licenziamenti cosiddetti "impossibili", ove l'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria, come già in precedenza accennato¹⁸⁸, diveniva una via praticamente obbligata, sostitutiva di quella dei licenziamenti collettivi, almeno nelle realtà fortemente presidiate dal movimento sindacale¹⁸⁹.

L'introduzione di un apposito trattamento quale l'indennità di mobilità è riuscita solo parzialmente nell'intento di "restituire" l'istituto alle sue finalità originarie di strumento di sostegno delle eccedenze temporanee di personale; il quale, per contro, ha continuato ad essere invece utilizzato in modo del tutto promiscuo, anche al fine di "ampliare" lo stesso periodo di durata della mobilità, simulando così l'assenza iniziale di un'eccedenza strutturale di personale e posticipando, conseguentemente, l'accesso ai licenziamenti collettivi¹⁹⁰. Il che ha fatto conseguentemente sorgere seri dubbi circa l'effettiva possibilità di contenimento dell'istituto¹⁹¹, potenzialmente in grado di adattarsi alle fattispecie più disparate e di soddisfare esigenze molto diverse tra loro.

Non è un caso, infatti, che in situazioni di particolare "allarme sociale" il legislatore sia ricorso all'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria a prescindere dagli

¹⁸⁶ PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 477.

¹⁸⁷ ALLAMPRESE, NACCARI, *Diritti e ammortizzatori sociali per i lavoratori delle imprese sopra e sotto la soglia dei 15 dipendenti: omogeneità e differenze di trattamento*, cit., 238.

¹⁸⁸ V. *retro*, par. 3.1.5.

¹⁸⁹ LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 108.

¹⁹⁰ PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 477

¹⁹¹ PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 478.

accertamenti della ricorrenza delle “tradizionali” cause integrabili (ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale¹⁹²; crisi aziendale di particolare rilevanza sociale¹⁹³; fallimento ed altre procedure concorsuali¹⁹⁴).

In proposito, la dottrina¹⁹⁵ parla di “fattispecie anomale” di intervento della cassa. È il caso, ad esempio, della disciplina che concede il trattamento di integrazione salariale straordinaria ai lavoratori “disponibili” a seguito del completamento delle opere pubbliche nei territori del Mezzogiorno¹⁹⁶, ma sostanzialmente disoccupati, ovvero ai dipendenti delle società di reimpiego costituite dalla GEPI S.p.A. o dall’INSAR S.p.A.¹⁹⁷. O, ancora, ai dipendenti appartenenti ad aziende sottoposte a sequestro e confisca nell’ambito delle misure dirette a combattere la criminalità mafiosa¹⁹⁸ o a fronteggiare le conseguenze dannose prodotte da eventi calamitosi.

Siamo in presenza, dunque, di un istituto le cui capacità di adattamento alle varie situazioni contingenti determinano un incremento notevole delle sue potenzialità applicative. E ciò non solo, come visto, sotto il profilo delle causali di intervento, ma anche, a ben guardare, in relazione alle imprese ed ai soggetti destinatari del trattamento, in principio circoscritto a singoli settori e figure professionali e progressivamente estesosi, invece, ad una platea di riferimento ben più ampia¹⁹⁹.

¹⁹² Art. 1, l. n. 164/1975.

¹⁹³ Art. 2, l. n. 675/1977. La “crisi economica settoriale e locale”, quale causale per l’intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria, è stata abrogata per evitare che attraverso il richiamo alla crisi del settore produttivo potessero beneficiare dell’intervento anche imprese non in crisi (art. 8, l. n. 160/1988).

¹⁹⁴ Art. 3, l. n. 223/1991, come modificato dall’art. 7, l. n. 236/1993.

¹⁹⁵ CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 196 e ss..

¹⁹⁶ D.l. n. 291/1977, convertito con modificazioni con l. n. 501/1977.

¹⁹⁷ L. n. 784/1980.

¹⁹⁸ L. n. 629/1982; l. n. 646/1982; l. n. 936/1982.

¹⁹⁹ In origine, infatti, le imprese interessate dall’intervento erano solamente quelle industriali, comprese quelle dell’edilizia (art. 2, l. n. 1115/1968). A queste si sono progressivamente aggiunte, in via di esempio, le imprese appaltatrici di servizi mensa e ristorazione (art. 23, l. n. 155/1981), le imprese editrici (art. 35, l. n. 416/1981), le imprese commerciali (art. 23, l. n. 155/1981 e, successivamente, art. 12, l. n. 223/1991), le imprese artigiane (art. 12, l. n. 223/1991), le imprese di vigilanza (art. 7, l. n. 236/1993), le imprese di servizi di pulizia (art. 1, l. n. 451/1994).

Quanto alla platea dei soggetti beneficiari dell’integrazione salariale - dapprima circoscritta alla sola categoria operaia (art. 2, l. n. 1115/1968) - vi rientrano attualmente anche gli impiegati, solo se sospesi dal lavoro (art. 1, l. n. 464/1972), e i quadri, secondo un campo di applicazione omogeneo con la disciplina dell’intervento ordinario.

Sebbene dotata di una naturale *vis expansiva*, non può tuttavia non rilevarsi come la cassa integrazione guadagni straordinaria resti comunque vincolata ad alcuni stringenti limiti applicativi: al già circoscritto ambito di applicazione (sia pure in via di ampliamento), infatti, si aggiunge il requisito dimensionale dell'impresa, che circoscrive l'intervento dell'istituto alle sole aziende che presentino un organico superiore ai 15 dipendenti nel semestre precedente la richiesta²⁰⁰. Con ciò escludendo tutte quelle piccole realtà imprenditoriali che costituiscono un segmento significativo del panorama economico industriale del nostro Paese. E che probabilmente, proprio a causa delle loro piccole dimensioni, sono fortemente esposte al rischio di competizione concorrenziale e, quindi, maggiormente bisognose dell'intervento stesso della cassa in caso di difficoltà.

Sotto altro profilo, è a rilevare come la durata della prestazione economica sia diversificata in ragione della diversa tipologia delle causali di intervento. Il legislatore, infatti, ha ritenuto opportuno differenziare la durata degli interventi a seconda che si tratti di programmi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale, o, piuttosto, di programmi di crisi aziendale: nel primo caso la provvidenza economica è corrisposta per un periodo massimo di due anni²⁰¹, con possibilità di prorogare il trattamento per due volte (ciascuna di durata non superiore a dodici mesi), per programmi che presentino una particolare complessità in ragione delle caratteristiche tecniche dei processi produttivi dell'azienda, ovvero in considerazione delle conseguenze occupazionali dei medesimi, con riguardo alla dimensione dell'impresa ed alla sua articolazione sul territorio²⁰²; nel secondo, invece, la durata dell'intervento non

Nel novero dei soggetti esclusi, invece, figurano ancora gli apprendisti, i lavoratori a domicilio e i dirigenti (non mancano, tuttavia, eccezionali previsioni legislative che hanno esteso anche ai dirigenti la disciplina della cassa integrazione guadagni straordinaria: si veda, ad esempio, l'art. 1, d.l. n. 9/1976, convertito con modificazioni con l. n. 62/1976).

²⁰⁰ Art. 1, l. n. 223/1991. Tale requisito, tuttavia, non è richiesto per le imprese industriali che occupino da 5 a 50 dipendenti e che operino in aree ritenute di "declino industriale" o in aree caratterizzate da un'elevata concentrazione di piccole imprese ovvero in territori investiti da grave crisi occupazionale (art. 7, l. n. 236/1993, l. n. 608/1996 e l. n. 135/1997).

²⁰¹ Art. 1, l. n. 223/1991.

²⁰² Art. 1, l. n. 451/1994. Si sostiene, tuttavia, che in tal modo si consente la proroga dei programmi per ragioni prevalentemente occupazionali, che prescindono cioè da esigenze tecniche o produttive di riorganizzazione aziendale (FERRARO, *Il d.l. n. 185/94: un ponte verso l'ignoto*, in Riv. giur. lav., 1994, I, 163 e ss.).

può essere superiore ad un anno²⁰³.

Per le causali relative alla sottoposizione dell'impresa a fallimento o alle altre procedure concorsuali, infine, la durata massima dell'intervento è fissata in un anno, elevabile a 18 mesi quando sussistano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia dei livelli occupazionali.

In ogni caso, quali che siano le singole cause integrabili che giustificano il ricorso all'istituto, per ciascuna unità produttiva il limite complessivo della durata dell'intervento non può essere superiore a 36 mesi nell'arco di un quinquennio²⁰⁴.

La concessione del trattamento - che è subordinata, analogamente a quanto avviene per l'integrazione salariale ordinaria, all'esperimento di una specifica procedura di informazione e consultazione sindacale²⁰⁵ - avviene mediante decreto ministeriale, previa valutazione della "meritevolezza" dell'intervento. Da questo specifico punto di vista, dunque, la tutela previdenziale realizzata dall'integrazione salariale si differenzia da tutte le altre forme di intervento a tutela della disoccupazione, perché comunque condizionata al positivo giudizio da parte dell'organo governativo, a conferma della funzione di intervento di politica economica dell'istituto.

Per quanto riguarda l'ammontare del trattamento, valgono le stesse regole stabilite per il trattamento ordinario (cui pertanto si rinvia), mentre, con riferimento alle modalità di corresponsione dello stesso, il pagamento diretto (anticipato) ad opera del datore di lavoro costituisce ipotesi eccezionale, utilizzabile nel solo caso in cui ricorrano comprovate difficoltà di ordine finanziario accertate dall'Ispettorato²⁰⁶.

Il finanziamento della cassa integrazione guadagni straordinaria è a carico, in larga misura, delle finanze pubbliche, secondo gli importi annualmente determinati con legge finanziaria²⁰⁷. Per la parte residua, invece, la contribuzione è posta a carico dei datori di

²⁰³ Art. 1, l. n. 451/1994.

²⁰⁴ In considerazione, tuttavia, della persistente situazione di emergenza occupazionale, registratasi anche in seguito all'entrata in vigore della l. n. 223/1991, il legislatore ha sovente consentito la proroga, anche in deroga al limite massimo di legge, dei trattamenti straordinari di integrazione salariale in atto (nonché di quelli di mobilità e di disoccupazione speciale), a condizione che fossero definiti e concordati in sede governativa programmi diretti a fronteggiare le situazioni di eccedenza occupazionale (v., da ultimo, art. 1, 155° co., l. n. 311/2004).

²⁰⁵ Art. 2, D.P.R. n. 218/2000.

²⁰⁶ Art. 2, l. n. 223/1991.

²⁰⁷ Art. 37, l. n. 88/1989.

lavoro²⁰⁸, secondo le modalità previste per il trattamento ordinario di integrazione salariale²⁰⁹.

La contribuzione richiamata affluisce in un'apposita gestione dell'INPS, denominata "*Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali*".

La legge, infine, stabilisce la sospensione o la decadenza dal trattamento in occasione di particolari comportamenti da parte del beneficiario della prestazione previdenziale²¹⁰. L'esigenza da soddisfare, al riguardo, è sempre la stessa: evitare la proliferazione di condotte opportunistiche in danno della fiscalità generale e, al contempo, impedire l'implementazione del "lavoro sommerso".

3.3 Dall'assegno per i lavoratori anziani...

L'assegno per i lavoratori anziani rappresenta l'antenato dei prepensionamenti.

La legge prevedeva che al lavoratore anziano in possesso di una determinata anzianità contributiva, al quale mancassero non più di tre anni alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, venisse corrisposto un assegno di accompagnamento a pensione, di ammontare pari alla pensione maturata al momento del licenziamento²¹¹.

Tale misura, riservata solamente ai lavoratori anziani "licenziati", si caratterizzava dunque per la finalità di protezione del lavoratore anziano colpito da provvedimenti di riduzione di personale, secondo una logica che appare sostanzialmente analoga a quella del trattamento di disoccupazione²¹².

L'istituto, originariamente concepito come "rimedio" di natura temporanea, è stato successivamente oggetto di proroghe sistematiche per via della persistente situazione di emergenza occupazionale, divenendo così un vero e proprio strumento di gestione degli esuberanti a connotazione tendenzialmente "strutturale".

²⁰⁸ Art. 12, l. n. 164/1975.

²⁰⁹ Art. 1, l. n. 223/1991.

²¹⁰ Ad esempio, nel caso in cui il lavoratore sospeso dal lavoro rifiuti di frequentare corsi di qualificazione o di riqualificazione professionale (art. 17, l. n. 164/1975), ovvero di essere avviato a lavori socialmente utili (art. 1 bis, d.l. n. 244/1981, convertito con modificazioni con l. n. 390/1981) o, ancora, rifiuti determinate occasioni di lavoro (art. 28, l. n. 223/1991).

²¹¹ L. n. 1115/1968.

²¹² LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 107.

3.4 ...ai prepensionamenti

All'inizio degli anni '80, l'assegno per il lavoratore anziano, concepito come misura volta a lenire la condizione del soggetto che aveva subito il licenziamento, venne sostituito dall'"anticipazione del pensionamento", espressamente prefigurata come forma di incentivo all'uscita del lavoratore dall'azienda e dal mercato del lavoro.

Non c'è più, quindi, un assegno che accompagna alla pensione, ma c'è direttamente la pensione, liquidata in anticipo sui tempi stabiliti dall'ordinamento pensionistico e calcolata in termini molto favorevoli, perché computata anche sui contributi (fittizi) che il lavoratore avrebbe dovuto versare per il periodo decorrente dall'interruzione del rapporto di lavoro alla maturazione dei requisiti pensionistici. Il tutto sul presupposto che quando la persona licenziata non è più giovane, il rischio di non trovare un nuovo lavoro diventa talmente elevato - e le conseguenze familiari così gravi -, da giustificare il collocamento a riposo.

Si assiste, allora, all'esplicito coinvolgimento del sistema pensionistico nella gestione consensuale delle eccedenze di personale, così forzatamente (im)piegato a perseguire finalità che non gli sono proprie²¹³. Laddove, infatti, oltre a garantire il diritto a pensione ai lavoratori con taluni anni di anticipo rispetto alla maturazione dei requisiti, si assicura ai datori di lavoro uno strumento di riduzione del personale efficace e limitatamente traumatico.

L'istituto²¹⁴, previsto in origine per un periodo di tempo limitato²¹⁵, trovava inizialmente applicazione nei soli confronti dei dipendenti di imprese industriali, diverse da quelle edili, destinatarie di un decreto di concessione o di proroga di trattamenti di integrazione salariale (l. n. 155/1981), secondo una disciplina di

²¹³ LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 112.

²¹⁴ Secondo parte della dottrina (BOER, *La previdenza sociale*, in SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, cit., 1003) non sarebbe corretto parlare di "istituto" con riferimento ai prepensionamenti a causa dell'episodicità della legislazione in materia; in proposito, sarebbe più opportuno parlare di "singoli provvedimenti" di prepensionamento, dettati di volta in volta per fronteggiare situazioni di crisi settoriali, non suscettibili di una sistemazione giuridica.

²¹⁵ Per la proroga delle disposizioni di cui all'art. 16, l. n. 155/1981, v. art. 1, l. n. 193/1984; art. 15, l. n. 67/1988; art. 5, d.l. n. 108/1991.

intervento diversificata in ragione della categoria di appartenenza (operai, impiegati, dirigenti).

Limitatamente alle prime due categorie (operai e impiegati), la legge prevede(va) la facoltà di chiedere la pensione di vecchiaia con un anticipo massimo di 5 anni rispetto all'età pensionabile, con un aumento fittizio dell'anzianità contributiva per un periodo pari tra la data di risoluzione del rapporto e quella di compimento della stessa età pensionabile²¹⁶. Requisito, questo, *ex se* insufficiente, peraltro, ai fini del riconoscimento del diritto al trattamento previdenziale, richiedendosi altresì la risoluzione del rapporto di lavoro e l'accertamento dello stato di crisi dell'impresa da parte del CIPI.

Discorso diverso, invece, per ciò che concerne i dirigenti, ai quali la legge non attribuisce una pensione di vecchiaia anticipata, bensì un assegno commisurato alla pensione di vecchiaia che sarebbe spettata al compimento dell'età pensionabile, non cumulabile con la retribuzione o con altri trattamenti di pensione, né con l'indennità di disoccupazione²¹⁷.

Il campo di applicazione dei prepensionamenti è stato successivamente ampliato attraverso il ricorso a normative speciali, diversificate per ambito settoriale di intervento: edilizia (art. 3, d.l. n. 86/1988, convertito con l. n. 160/1988), editoria (la cui disciplina, diversamente dalle altre, ha carattere permanente: art. 37, l. n. 416/1981), siderurgia (art. 1, l. n. 193/1984), aziende autoferrotranviarie (art. 3, l. n. 270/1988)²¹⁸.

Ulteriori forme di prepensionamento, inoltre, sono state previste da singoli interventi normativi²¹⁹, sovente con l'obiettivo inconfessato non di fronteggiare situazioni di eccedenze di manodopera, ma di abbattere il costo del lavoro (è il caso, ad esempio,

²¹⁶ Art. 16, l. n. 155/1981.

²¹⁷ Art. 17, l. n. 155/1981.

²¹⁸ Diversa è anche la *ratio* giustificatrice degli interventi: in alcuni casi l'innovazione tecnologica, che ha reso obsolete alcune professionalità e, conseguentemente, prodotto eccedenze negli organici (stampa); in altri casi, la crisi economica del settore (siderurgia); o, ancora, esigenze oggettive di ristrutturazione, che legittimano il datore di lavoro ad individuare il personale esuberante da collocare a riposo anticipatamente (cosiddetto prepensionamento "coatto"). V., in proposito, CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 415.

²¹⁹ È il caso, ad esempio, dei prepensionamenti relativi ai dipendenti appartenenti ad imprese presso cui siano stati stipulati contratti di solidarietà, ai quali manchino meno di 24 mesi per compiere l'età pensionabile, abbiano il requisito contributivo per la pensione di vecchiaia ed accettino la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale (l. n. 863/1984).

degli autoferrotranviari, ammessi indistintamente ai prepensionamenti per tutte le aziende del settore a causa del costo del lavoro molto elevato). Segno tangibile, comunque, che il legislatore vedeva favorevolmente un'estensione applicativa dell'istituto - eventualmente accompagnata dall'utilizzo congiunto di lavoro a tempo parziale²²⁰ - nonostante la sua rilevante onerosità sul piano economico-finanziario.

È noto, infatti, che i pensionamenti anticipati, pur presentando l'indubbio pregio di accelerare il risanamento produttivo delle imprese, costituiscono una forma di sostentamento dei lavoratori licenziati alquanto dispendiosa per l'erario, sia in termini di annualità anticipate rispetto al momento in cui gli stessi lavoratori sarebbero andati in pensione, sia in termini di contribuzioni mancate nello stesso periodo di riferimento. Ragion per cui, a fronte del massiccio ricorso all'istituto effettuato a cavallo degli anni '80-'90 - e della conseguente implementazione degli oneri finanziari a carico del bilancio statale -, il legislatore è dovuto giocoforza intervenire per circoscrivere l'utilizzo dell'istituto a periodi limitati e a casi tassativamente predeterminati²²¹.

Nondimeno lo stesso legislatore, sconfessando se stesso, ha poi fatto nuovamente ricorso ai prepensionamenti per la gestione degli esuberi in settori tradizionalmente esclusi dal campo di operatività dell'istituto²²², con ciò evidenziando un'incoerenza di fondo non solo in ordine all'inquadramento della relativa disciplina legale, ma più in generale, del sistema nel suo complesso.

È la stessa filosofia che pervade l'istituto, infatti, a collidere *in nuce* con le esigenze dell'ordinamento pensionistico, per il quale l'elevamento (*rectius*: la liberalizzazione) dell'età pensionabile, come confermato dai recenti provvedimenti legislativi²²³, costituisce viceversa proprio uno dei presupposti-chiave per il contenimento della spesa previdenziale.

È evidente, allora, il paradosso che è alla base dell'intero sistema di protezione sociale: ammettere che accanto ad una legislazione volta a differire l'età pensionabile e a

²²⁰ Art. 7, l. 451/1994; art. 13, l. n. 196/1997.

²²¹ Il diritto alla prestazione previdenziale, infatti, è stato limitato ai soli lavoratori dipendenti da imprese industriali ad alta tecnologia considerate di interesse nazionale in fase di ristrutturazione e riorganizzazione (art. 27, l. n. 223/1991).

²²² È il caso, ad esempio, del settore aereo, nel quale l'accompagnamento a pensione è stato autorizzato per il periodo necessario al raggiungimento dei 35 anni di contribuzione per la pensione di anzianità (art. 9, d.l. n. 299/1994, convertito con l. n. 451/1994).

²²³ Art. 1, l. n. 243/2004.

frenare le condizioni di accesso alle pensioni di anzianità e di vecchiaia possa convivere, in modo contraddittorio, una legislazione che deroga, invece, agli ordinari requisiti di età e di contribuzione previsti per l'accesso a dette pensioni. Con l'aggravante, per di più, che tale deroga viene circoscritta a beneficio esclusivo di alcune specifiche categorie di lavoratori e di settori produttivi, i quali finiscono per fruire di una protezione sociale più elevata degli altri lavoratori, viceversa esposti al rischio-disoccupazione prima ancora di maturare il diritto a pensione.

3.5 I contratti di solidarietà

Nel quadro degli strumenti prefigurati a salvaguardia dell'occupazione, significativa rilevanza è attribuita dal nostro ordinamento giuridico ai contratti di solidarietà "interni" o "difensivi"²²⁴, che si pongono, per la loro peculiare funzione istituzionale, quale misura alternativa ai licenziamenti collettivi²²⁵.

Si tratta, infatti, di misure funzionalmente preordinate a scongiurare il rischio di dichiarazioni di esubero di personale attraverso una contrazione dell'orario di lavoro²²⁶ concordata a livello aziendale con i sindacati aderenti alle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale²²⁷.

Si cerca, in buona sostanza, di favorire i processi di trasformazione dell'organizzazione produttiva aziendale per il tramite di un'utilizzazione diversa e più razionale della manodopera, in un'ottica di gestione prevenzionale ed "anticipatrice" degli esuberi.

A realizzarsi, in tal modo, è una forma di "solidarietà" interna agli stessi dipendenti dell'impresa, che accettando una riduzione dell'orario di lavoro (e della corrispondente

²²⁴ Ai fini della presente ricerca non si ritiene utile esaminare il contratto di solidarietà cosiddetto "esterno" o "espansivo", assumendo quest'ultimo, come visto (cfr. par. 2), una finalità meramente "promozionale" dell'occupazione.

²²⁵ Art. 1, l. n. 863/1984; art. 5, d.l. n. 148/1993, convertito con l. n. 236/1993, e successive modifiche; art. 13, l. n. 223/1991.

²²⁶ GALANTINO, *Diritto del lavoro*, cit., 327.

²²⁷ Secondo l'opinione dottrinale prevalente (PERA, *I contratti di solidarietà*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1984, 711), nella struttura sindacale legittimata alla stipula del contratto di solidarietà vi rientrerebbero anche le r.s.a., in quanto espressione del sindacato in azienda. *Contra* SCIARRA, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, 1985, 216, per il quale, invece, abilitate alla stipula del suddetto contratto sarebbero solo le strutture sindacali esterne (periferiche) del sindacato-associazione.

controprestazione retributiva) consentono di evitare il ricorso alle procedure di riduzione del personale, ricevendo in cambio la corresponsione del trattamento di integrazione salariale in misura proporzionale al trattamento retributivo perso.

Sotto il profilo applicativo, l'istituto in esame era in passato soggettivamente circoscritto alle imprese beneficiarie dell'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria - di cui si è anche sostenuto che costituisse una nuova tipologia di causa integrabile²²⁸ -, ivi comprese le imprese appaltatrici dei servizi mensa o ristorazione, le imprese commerciali e le imprese editrici²²⁹.

Il notevole ampliamento del campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria²³⁰, peraltro, ha inciso notevolmente, di riflesso, anche sul campo di applicazione dei contratti di solidarietà, il quale ormai coincide, sostanzialmente, proprio con quello degli interventi straordinari²³¹. Andando, piuttosto, perfino oltre il campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria, laddove si è riconosciuto il diritto di stipulare contratti di solidarietà anche alle imprese tradizionalmente escluse dall'ambito di applicazione della l. n. 863/1984, sovente in riferimento a periodi di tempo limitati²³². Con la conseguenza che, attualmente, esistono due diverse tipologie di contratti di solidarietà "difensivi", riservati, rispettivamente, alle imprese soggette o non soggette alla cassa integrazione guadagni straordinaria.

La prima presuppone la stipulazione di un contratto collettivo aziendale che disponga la riduzione generalizzata dell'orario di lavoro e prevede l'intervento dell'integrazione salariale straordinaria per un periodo massimo di 24 mesi²³³, prorogabili di ulteriori 24

²²⁸ TREU, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà*, in *Dir. lav.*, 1985, I, 14 e ss.; PESSI, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, *Dir. lav. rel. ind.*, 1985, 335 e ss..

²²⁹ Art. 1, l. n. 863/1984.

²³⁰ V. *retro*, par. 3.2.4.

²³¹ ZOLI, *Licenziamenti collettivi e strumenti alternativi*, in MISCIONE, ZOLI (a cura di), *Crisi aziendali e legge n. 236/1993*, n. 44, XIV. Restano peraltro escluse le imprese che, pur essendo beneficiarie dell'intervento della cigs, sono soggette a fallimento o alle altre procedure concorsuali (art. 3, l. n. 223/1991); ciò perché, in tali casi, le finalità della disposizione sarebbero vanificate da quelle del contratto di solidarietà, volte appunto ad esplicare una funzione conservativa dell'attività imprenditoriale.

²³² Art. 5, d.l. n. 148/1993, convertito con l. n. 236/1993; art. 1, d.l. n. 4/1998, convertito con l. n. 52/1998.

²³³ Art. 1, l. n. 863/1984.

mesi (36 nel Mezzogiorno²³⁴), nella misura del 50% (60% nel Mezzogiorno) della retribuzione persa a seguito della riduzione di orario.

La seconda, invece, consente al lavoratore di fruire, a fronte di riduzioni di orario su base giornaliera, settimanale o mensile²³⁵, di un'integrazione salariale maggiorata al 75% (successivamente ridotta al 60%²³⁶), e al datore di lavoro di uno sgravio contributivo il cui ammontare dipende dall'entità della riduzione di orario e dalla localizzazione dell'unità produttiva²³⁷. Il "costo" di detti contratti di solidarietà ricade prevalentemente sul bilancio statale, "nei limiti delle risorse finanziarie preordinate a tale scopo nell'ambito del Fondo per l'occupazione"²³⁸.

La concessione del trattamento di integrazione salariale straordinaria è subordinata alla previa verifica della "finalizzazione" della riduzione dell'orario di lavoro al riassorbimento dell'eccedenza di personale, ed è decretata dal Ministero del lavoro, legittimato anche ad autorizzare, in taluni casi, le agevolazioni contributive eventualmente spettanti²³⁹.

Nonostante il legislatore abbia cercato di incentivare l'utilizzo dell'istituto, per un verso attraverso l'ampliamento della "copertura" della stessa cassa integrazione guadagni straordinaria e, per altro verso, mediante una riduzione degli oneri contributivi a carico delle imprese²⁴⁰, il contratto di solidarietà non ha trovato applicazione nella misura auspicata, anche per la scarsa considerazione prestata all'istituto dalle organizzazioni sindacali²⁴¹ in ragione della maggiore convenienza per i lavoratori dell'intervento

²³⁴ Art. 7, d.l. n. 536/1987, convertito con l. n. 48/1988.

²³⁵ Art. 5, l. n. 236/1993.

²³⁶ Art. 6, d.l. n. 39/1996.

²³⁷ Art. 5, d.l. n. 148/1993, convertito con l. n. 236/1993.

²³⁸ Art. 1, l. n. 236/1993.

²³⁹ Art. 5, l. n. 236/1993.

²⁴⁰ FERRARO, *I contratti di solidarietà nella legge 19 luglio 1993, n. 236*, in Riv. dir. impresa, 1993, n. 1, 41.

²⁴¹ Segnali in controtendenza, tuttavia, si registrano in una recente proposta di legge di iniziativa popolare sulla "salvaguardia dell'occupazione, sulla qualità del lavoro e sulla garanzia dei redditi" del marzo 2003 (per la cui illustrazione si rinvia al cap. IV, par. 2.2. Per un commento alla proposta, v. ANDREONI, *I progetti di legge proposti dalla CGIL: la suggestione di un pensiero forte*, reperibile sul sito <http://www.cgil.it/giuridico>), che cerca di valorizzare l'istituto in termini soprattutto applicativi, sia perché lo stesso presenta una base sostanzialmente contrattuale (e quindi concordata tra le parti), sia perché rafforza la stessa solidarietà tra i lavoratori.

diretto della cassa integrazione guadagni straordinaria²⁴², accordato in passato, come visto, senza sostanziali limiti temporali.

²⁴² CURZIO, *I contratti di solidarietà*, in AA.VV. (a cura di), *Crisi, occupazione e legge*, Bari, 1984, 36. ARRIGO, *I contratti di solidarietà*, in AA. VV. (a cura di), *Il diritto del lavoro negli anni '80*, Napoli, 1988, 142.

CAPITOLO II

1. Le criticità del sistema

1. Si è tentato, nel capitolo che precede, di fornire una (sia pur sintetica) panoramica della disciplina dei principali ammortizzatori sociali esistenti in Italia, nell'intento di segnalare, sia pure in forma embrionale, alcune rilevanti criticità che generano distorsioni e malfunzionamenti nei circuiti del sistema di protezione sociale. Disfunzioni, invero, alimentate ed aggravate dalla persistente diffusione nel nostro paese del lavoro sommerso, che non consente ricostruzioni statistiche precise sull'effettivo stato di disoccupazione esistente e, conseguentemente, non permette di percepire le reali dimensioni del fenomeno.

In quest'ottica, la scarsa attendibilità dei dati statistici sulla disoccupazione in Italia, introducendo un elemento di incertezza potenzialmente in grado di alterare i termini del dibattito sulla riforma degli ammortizzatori sociali, rischia di rendere sterile e improduttiva qualsivoglia discussione in materia, poiché fondata *in nuce* su un sostrato conoscitivo tutt'altro che soddisfacente.

Ciononostante, non si può non sottolineare la bontà di quello stesso dibattito, al quale è indubbiamente ascrivibile il merito di aver evidenziato parte delle criticità connesse all'attuale assetto degli ammortizzatori sociali e di aver suggerito, al contempo, sia pure con forme e modalità differenti, soluzioni utili alla causa riformatrice.

L'analisi delle suddette distorsioni, difatti, consente di suggerire elementi utili all'efficientamento del sistema, anche in relazione al possibile adeguamento degli standard di protezione alle nuove istanze di tutela sociale²⁴³.

È il caso, allora, di soffermarsi brevemente sulle problematiche che maggiormente interessano la materia, cominciando da quella che sembra essere *ictu oculi* la più rilevante, e cioè la prefigurazione stessa di un sistema di tutele fortemente sperequato ed eterogeneo, che alimenta processi di disgregazione e di divisione degli interessi, se non di vera e propria frantumazione sociale tra i singoli prestatori di lavoro²⁴⁴.

²⁴³ V. cap. I, par. 1.

²⁴⁴ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 160.

2. Si è già rilevato, infatti, che nell'attuale contesto socio-economico emergono due distinti conflitti di interessi: un primo conflitto che pone di fronte disoccupati "garantiti" e disoccupati "non garantiti"²⁴⁵ – o, come più frequentemente si usa dire, *insiders* ed *outsiders*²⁴⁶ - in ragione, da un lato, del circoscritto ambito soggettivo di applicazione delle misure di protezione sociale e, dall'altro, del vincolo risultante dal necessario possesso di specifici requisiti contributivi ed assicurativi; un secondo, invece, che contrappone in specie le stesse tipologie di disoccupati "garantiti", ammessi a fruire, a parità di condizioni (*id est*: lo stato di disoccupazione), di tutele differenziate in relazione alla categoria o al settore produttivo di appartenenza. Viene in tal modo a mancare qualsiasi forma di solidarietà nei confronti dei soggetti più deboli, con buona pace degli ideali fondamentali di "solidarietà" e "uguaglianza" che devono viceversa imprescindibilmente informare qualsiasi intervento di *welfare state*²⁴⁷. Ove, tutto all'opposto, invece che preordinare i trattamenti di tutela a protezione soprattutto delle categorie di prestatori più svantaggiati, si è preferito accentuare la loro posizione di inferiorità, radicalizzando il conflitto tra *insiders* ed *outsiders* e sancendo, di fatto, l'emarginazione di questi ultimi anche dalla vita sociale.

Orbene, la prima questione che si profila in proposito attiene dunque proprio all'equità del vigente sistema di ammortizzatori sociali²⁴⁸, sia con riferimento all'espressa esclusione di una più o meno vasta cerchia di soggetti dall'ambito applicativo delle tutele di *welfare*, sia con riguardo alla previsione di appositi trattamenti "speciali" – e, quindi, privilegiati - in ordine a determinati settori produttivi.

Cominciando dal primo aspetto, non può non sottolinearsi come la limitazione del campo soggettivo di applicazione costituisca un *leit-motiv* comune a gran parte degli ammortizzatori sociali in precedenza analizzati (trattamenti di disoccupazione, integrazioni salariali, prepensionamenti, contratti di solidarietà), che ne condiziona e ne vincola l'operatività ai soli ambiti specificamente individuati. Con ciò privando di un'opportuna protezione tutti quei numerosi disoccupati appartenenti a categorie e settori

²⁴⁵ REYNERI, *Occupati e disoccupati in Italia*, cit., 20, che rileva anche come "nessun altro paese europeo (abbia) un trattamento della disoccupazione così polarizzato tra una ristretta fascia di iperprotetti e una gran maggioranza di lavoratori abbandonati a se stessi?".

²⁴⁶ ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996, 7 e ss..

²⁴⁷ VENEZIANI, *La crisi del welfare State e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in Riv. giur. lav., 1996, I, 70 e ss..

²⁴⁸ MAGNANI, *Esigenze e prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali*, in Riv. prev. pubbl. priv., 2001, n. 6, 32.

che, per ragioni varie, non sono stati in passato ritenuti meritevoli di tutela sul piano politico-sociale. E che, viceversa, necessiterebbero, al pari di chi già fruisce di trattamenti economico-normativi più o meno favorevoli, di altrettanta considerazione.

Non sembrano più sussistere, infatti, le ragioni che avevano determinato e giustificato l'esclusione dal campo di applicazione di quelle tutele. Si pensi, ad esempio, all'esclusione delle imprese dei servizi dai benefici delle integrazioni salariali straordinarie e della mobilità, in ragione della loro minore sensibilità ai cicli economici e della minore pressione competitiva cui erano sottoposte rispetto alle imprese industriali. Condizioni, queste ultime, che avevano legittimato la previsione di una tutela specifica proprio per le imprese industriali ma che, a fronte della crescente apertura dei mercati e dell'aumento della competitività in tutti i settori economici, trovano ormai riscontro anche con riferimento alle imprese dei servizi e, più in generale, alle aziende di ogni comparto produttivo²⁴⁹.

Si pensi, ancora, alle imprese con requisiti dimensionali inferiori a 15 dipendenti, escluse dal campo di applicazione delle integrazioni salariali straordinarie, dei contratti di solidarietà e dei trattamenti di mobilità²⁵⁰, perché ritenute meno vulnerabili sotto il profilo concorrenziale. Laddove, piuttosto, sembrano essere proprio queste ultime ad essere maggiormente esposte al rischio della concorrenza competitiva – soprattutto da parte delle grandi imprese - e, almeno teoricamente, maggiormente bisognose di protezione.

Né si può trascurare, sotto altro ulteriore profilo, il rischio di vera e propria “emarginazione sociale” cui vanno incontro i soggetti esclusi a priori da qualsiasi forma di tutela contro la disoccupazione, rischio che coinvolge non solo i lavoratori disoccupati ma, indirettamente, anche i loro familiari, soprattutto nelle realtà in cui il capofamiglia costituisce l'unica fonte di sostentamento per l'intero nucleo familiare (cosiddetto “familismo”)²⁵¹.

²⁴⁹ BELLI, ROSSI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno al reddito*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 82 e ss..

²⁵⁰ Il legislatore, invero, ha attribuito il diritto all'iscrizione alle liste di mobilità – pur in assenza del relativo trattamento indennitario - anche ai lavoratori licenziati da imprese non incluse nel campo di applicazione della cigs (art. 4, l. n. 236/1993; art. 4, l. n. 608/1996), nel qual caso l'iscrizione serve esclusivamente ad assicurare una ricollocazione lavorativa facilitata (CARINCI, DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Diritto del lavoro, Il rapporto di lavoro subordinato*, cit., 110-111).

²⁵¹ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 275.

A manifestarsi, in definitiva, è proprio un'esigenza di razionalizzazione del sistema in termini di equità sociale, non ravvisandosi più ragioni giustificative in ordine alle diversità di trattamento tra lavoratori che fruiscono di standard protezionistici più o meno elevati e lavoratori che, al contrario, non godono di alcuna forma di tutela contro il rischio-disoccupazione. Esigenza, questa, tanto più forte al cospetto del dettato costituzionale, che garantisce una tutela indistinta della “*disoccupazione involontaria*”, senza alcuna discriminazione di sorta (art. 38, 2° co., Cost.)²⁵².

3. Analoghe esigenze di equità sostanziale, *mutatis mutandis*, si pongono con riferimento ai lavoratori che fruiscono di tutele (sensibilmente) differenziate in relazione al settore produttivo di appartenenza. Con una precisazione: la diversificazione degli standard di protezione sociale, in sé, non è da valutare negativamente in termini assoluti, in quanto, a parte che resta da dimostrare che alla situazione di disoccupazione faccia fronte uno stato di bisogno di identica gravità per tutti i senza lavoro, è evidente che le istanze di tutela avanzate in relazione all'evento disoccupazione possono non risultare tutte meritevoli della medesima considerazione, specie alla luce della varietà di forme e di termini secondo cui la stessa condizione di mancanza di lavoro viene a manifestarsi in concreto²⁵³.

Se ciò può sembrare corretto sul piano teorico, non altrettanto può tuttavia dirsi sul piano pratico; ove lo squilibrio dei livelli di protezione è divenuto ormai tale da apparire sempre più irrazionale²⁵⁴, anche in termini di effettiva coerenza agli imprescindibili canoni di equità cui deve immancabilmente conformarsi l'intervento dello Stato sociale in ogni sua articolazione²⁵⁵.

Si pensi, ad esempio, all'eccessiva (e attualmente poco comprensibile) disparità di trattamento esistente tra l'indennità di mobilità – che si è visto costituire, nella sostanza, un trattamento speciale di disoccupazione – e gli altri trattamenti di disoccupazione, in specie quello ordinario. Ove, a fronte di un trattamento decisamente favorevole in termini

²⁵² RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., 256.

²⁵³ V. Premessa e cap. I, par. 1..

²⁵⁴ VERGARI, *La riforma del mercato del lavoro alla prova delle recenti misure a sostegno dell'occupazione*, in CARINCI (a cura di), *Il mercato del lavoro tra vecchio e nuovo diritto*, Milano, 1993, 121.

²⁵⁵ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 131; RITTER, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, 1996, 15 e ss..

di durata e di entità delle prestazioni, oltre che “privilegiato” sul piano del reperimento di nuove occupazioni, se ne contrappone un altro di gran lunga meno remunerativo e meno conveniente, pur avendo entrambi come presupposto il verificarsi del medesimo evento generatore di bisogno (lo stato di disoccupazione). Rilevando negativamente, in specie, non tanto l’elevato ammontare delle prestazioni dei trattamenti di mobilità, o la loro significativa durata, quanto, piuttosto, l’esiguità del livello di protezione assicurato dalla tutela ordinaria contro la disoccupazione, sulla cui inadeguatezza da tempo largamente si conviene²⁵⁶.

Come pure a non essere più agevolmente comprensibile, al di là delle ben note ragioni di carattere storico-sociale, è la connessa distinzione in relazione alle cause che determinano la perdita del posto di lavoro, a seconda, cioè, che si tratti di licenziamento collettivo o di licenziamento individuale; legittimando il primo l’accesso alla tutela privilegiata della mobilità - oltremodo anacronisticamente ristretta, come visto, ad una cerchia predefinita di lavoratori - e il secondo, invece, alla più modesta indennità di disoccupazione.

In proposito, appare innegabile che, così come è disoccupato il prestatore che perda il posto di lavoro a fronte di un’eccedenza di personale di portata “collettiva”, lo è altrettanto il lavoratore che sia oggetto di un licenziamento “individuale”; come lo è, del resto, più in generale, chiunque sia privo di un’occupazione, indipendentemente dal fatto di esserlo a seguito di un licenziamento, collettivo o individuale che sia, compresi, quindi, gli stessi “inoccupati”.

Obiettivamente comune è, cioè, sotto il profilo delle esigenze di tutela, la condizione di mancanza di lavoro in sé, al pari, in linea generale, della situazione di bisogno ad essa sottesa, indipendentemente dalle circostanze che l’hanno determinata.

Ebbene, in mancanza di elementi sintomatici di una diversa gravità delle condizioni di bisogno dei singoli disoccupati e, in ogni caso, di una relazione di proporzionalità tra entità del trattamento di tutela e gravità della situazione di bisogno protetta in concreto, il riconoscimento di un trattamento di protezione “privilegiato” limitatamente a solo alcune

²⁵⁶ BALANDI, *La riforma dello Stato sociale. Il difficile percorso verso solidarietà e universalismo*, in NACCARI (a cura di), *Un progetto per il diritto del lavoro*, Roma, 1991, 181; LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, cit., 339; RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., 13 e ss. (tutti citati in BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 28 e ss.); PERSIANI, *Crisi e riforma del Welfare State*, in Riv. giur. lav., 1998, I, 237 e ss..
Peraltro, come già visto (cfr. cap. I, par. 3.1.1), il recente d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005, ha apportato significative modifiche al trattamento ordinario di disoccupazione, sia in termini di incremento dell’entità della prestazione, sia in termini di durata della stessa (art. 13).

ipotesi di disoccupazione tende a rivelarsi ingiustificato²⁵⁷. Tanto più se si considera che la previsione di trattamenti privilegiati risponde in gran parte alla (pressoché esclusiva) capacità di pressione che il gruppo o la categoria di appartenenza dei lavoratori è in grado di esprimere in sede politico-istituzionale. Non risultando oltremodo individuabili finalità di sorta dell'intervento di *welfare state* che possano valere a giustificare una diversificazione così marcata dei livelli di protezione sociale, anche in forza dell'assenza di un disegno generale di fondo e a prescindere da una valutazione consapevole della questione disoccupazionale globalmente intesa.

Senza considerare, sotto altro profilo, che la “parcellizzazione” e la “particolarizzazione” dei regimi di protezione sociale tende indirettamente ad incidere anche nei confronti degli stessi soggetti che beneficiano delle tutele non privilegiate²⁵⁸.

Questi, infatti, risultano penalizzati innanzitutto in termini di riduzione delle risorse economico-finanziarie disponibili per la tutela della disoccupazione in generale. È evidente, infatti, che le risorse disponibili a salvaguardia della disoccupazione costituiscono un'entità “limitata”, sicché la prefigurazione di ipotesi “privilegiate” di tutela non può che andare a detrimento dei disoccupati “ordinari”: importando una distribuzione matematicamente diseguale delle medesime risorse disponibili e comportando, dunque, una corrispondente contrazione delle risorse destinate o destinabili, appunto, alle ipotesi “ordinarie” di disoccupazione. Il che pone un serio interrogativo in ordine al grado di equità sostanziale degli attuali meccanismi di ripartizione delle risorse disponibili rispetto alla generalità dei senza lavoro aspiranti alla fruizione di tutele della disoccupazione; soprattutto se si considera che il riconoscimento di trattamenti protezionistici spesso prescinde, in concreto, da una dimostrata gravità dello stato di bisogno²⁵⁹.

A tale ultimo riguardo, si pensi, ad esempio, al trattamento di mobilità, che risulta prefigurato in corrispondenza al mero verificarsi dell'evento “disoccupazione”, indipendentemente da una correlazione specifica con la situazione di effettivo bisogno dei beneficiari. Come anche ispirate a questa logica sono i trattamenti di disoccupazione erogati nel settore agricolo e quelli in favore dei lavoratori precari e stagionali, concessi a prescindere dalla condizione occupazionale del soggetto beneficiario; il quale, nel

²⁵⁷ PROSPERETTI, *Dalla tutela del rapporto alla tutela della persona*, cit., 8.

²⁵⁸ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 133.

²⁵⁹ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 132.

momento dell'erogazione della prestazione, potrebbe anche aver trovato una nuova e stabile occupazione senza che ciò faccia venir meno il suo diritto al godimento²⁶⁰.

Il tutto, in sostanza, senza che sussista una qualche rispondenza con la gravità effettiva dello stato di bisogno dei soggetti beneficiari, bensì in forza di una valutazione di ordine eminentemente “presuntivo” della maggiore penosità che la condizione di disoccupazione si reputa che venga ad assumere in quelle singole fattispecie e/o in ipotesi in relazione alle quali appunto si ritiene di elevare *ex lege* il livello di protezione sociale²⁶¹.

A porsi, conseguentemente, è un problema di accertamento dell'effettività dello stato di bisogno del soggetto percipiente la prestazione previdenziale, indispensabile anche al fine di indirizzare le (già di per sé scarse) risorse economiche a tutela di coloro che realmente si trovano in difficoltà a causa della mancanza di un'occupazione.

Al contempo, i disoccupati che non fruiscono delle provvidenze particolari di ordine “occupazionale” connesse ai trattamenti di mobilità sono indirettamente svantaggiati in quella che è la loro posizione nel mercato del lavoro; nel senso, cioè, che possono vantare minori *chances* di reperimento di un nuovo impiego.

A risultare fortemente compromessa, infatti, è la stessa possibilità di una concorrenza paritaria nel mercato occupazionale tra i molteplici aspiranti ad un impiego, essendo naturale che le (poche) occasioni lavorative tendano a risultare appannaggio esclusivo degli iscritti nelle liste di mobilità.

Ciò determina, ovviamente, un'alterazione *ab initio* del corretto funzionamento del mercato del lavoro, non più fedele al principio della liberalizzazione delle assunzioni ed in netto contrasto con (gl)i (irrinunciabili) canoni-guida dell'intervento dello Stato sociale in materia occupazionale²⁶². Con le conseguenze che si possono facilmente immaginare tanto sul piano di un'eventuale discriminazione nei confronti dei soggetti impossibilitati ad iscriversi nelle suddette liste che, in senso più lato, sul piano della rispondenza di simili forme di agevolazione ai principi di equità sostanziale. Perché non può non rimarcarsi, a tal proposito, che scopo fondamentale dello Stato, ai sensi degli artt. 3 e 4 Cost., è anche quello di garantire un'equa redistribuzione delle opportunità di lavoro tra i singoli

²⁶⁰ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 151.

²⁶¹ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 150.

²⁶² BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 160.

pretendenti ad un'occupazione e, segnatamente, quello di garantire a tutti i medesimi aspiranti la medesima possibilità di procurarsi un impiego²⁶³.

D'altro canto, a livello macroeconomico, la prefigurazione nel mercato del lavoro di aree circoscritte a tutela "rafforzata" può influenzare gli stessi comportamenti dei disoccupati sotto il profilo della "mobilità" intersettoriale a fini di ricollocazione professionale.

È evidente, infatti, che chi perde il posto di lavoro nei comparti produttivi maggiormente garantiti può essere indotto a rifiutare alternative occupazionali che possano far perdere l'appartenenza all'area delle tutele privilegiate. Così come, allo stesso modo, i soggetti che si affacciano per la prima volta nel mercato del lavoro possono essere maggiormente attratti dalle opzioni lavorative delle aree a regime più garantista, rinunciando così alle opportunità di lavoro che non assicurano elevati standard (futuri) di tutela²⁶⁴. In tal modo distorcendo l'andamento dell'offerta aggregata di lavoro e limitando, conseguentemente, le stesse politiche assunzionali delle aziende.

A non convincere, allora, è proprio l'approccio al problema della disoccupazione in forma non organica, basato su una sempre più frammentata diversificazione di regimi e di trattamenti particolaristici²⁶⁵. Essendo in specie evidente come la segmentazione delle tutele, che già di per sé contribuisce ad aggravare la governabilità del sistema, comporti inevitabilmente anche un'irrazionale "classificazione" dei disoccupati, sia in ragione della tipologia di trattamento (privilegiato o meno) cui gli stessi hanno accesso, sia in ragione della possibilità, riconosciuta solo ad alcuni di loro, di fruire di "precedenze" nel mercato delle assunzioni.

4. A rilevare, sempre su un piano generale, sono poi i costi relativi al sistema nel suo complesso. Parte delle prestazioni previdenziali erogate, infatti, incidono sensibilmente sulle finanze pubbliche primariamente a causa della funzione istituzionale che determinati istituti sono chiamati a perseguire.

²⁶³ BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, cit., 6 e ss.; CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, cit., 47 e ss..

²⁶⁴ FRANCO, SESTITO, *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 297.

²⁶⁵ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 117.

Il riferimento, in specie, è soprattutto ai prepensionamenti che, lo si è visto²⁶⁶, pur costituendo dei validi strumenti di gestione delle eccedenze di personale utili al mantenimento della “pace sociale”, rappresentano tuttavia un ammortizzatore sociale alquanto oneroso per il bilancio statale. Ma il riferimento va anche ai trattamenti di mobilità cosiddetta “lunga”, che rappresentano una sorta di *alter ego* degli stessi prepensionamenti, soprattutto nelle aree a maggiore tensione occupazionale.

Sicché, proprio perché consentono di “stemperare” la situazione di “allarme sociale” indotta dall’emanazione di provvedimenti espulsivi a rilevanza collettiva, attraverso la loro convenienza sul piano economico che li rende particolarmente appetibili dai lavoratori interessati, tali istituti si rivelano particolarmente dispendiosi per la fiscalità generale. Soprattutto perché dietro la prefigurazione di detti ammortizzatori sociali si nasconde un vero e proprio scambio politico: lo Stato, da un lato, si impegna a “mantenere” i lavoratori espulsi dal ciclo produttivo sobbarcandosi il relativo onere economico e i disoccupati, dall’altro, garantiscono come contropartita la conservazione dello *status quo*, impegnandosi a non generare conflitti e disordini. Regalandosi e regalandoci, così, una duratura (ma dispendiosa) pace sociale.

Né si può trascurare il fatto che gli stessi prepensionamenti - oltre ad incidere sull’incremento del già eccessivamente elevato numero di pensionati rispetto alla forza lavoro²⁶⁷ - gravano sensibilmente sul bilancio previdenziale non solo in termini di costi aggiuntivi, ma anche di mancate entrate: condizionando così negativamente le stesse aspettative di fruizione dei trattamenti di pensione di tutti coloro che non risultano ammessi al cennato regime agevolato di tutela²⁶⁸. I quali, proprio in ragione del minore apporto contributivo al sistema di sicurezza sociale, potrebbero veder modificate *in peius* le proprie prospettive di accesso e di godimento delle prestazioni pensionistiche.

Ancora, non si può non menzionare, sotto altro profilo, l’interazione reciproca che si instaura tra l’erogazione dei trattamenti di disoccupazione latamente intesi ed i limiti di spesa imposti a salvaguardia del bilancio statale.

Alla già rimarcata incidenza (negativa) di alcuni ammortizzatori sociali (soprattutto prepensionamenti e mobilità “lunga”) sulle finanze pubbliche, infatti, si aggiunge, in una

²⁶⁶ V. cap. I, par. 3.4.

²⁶⁷ ESPING-ANDERSEN, *Il welfare state senza lavoro. L’ascesa del familismo delle politiche sociali dell’Europa continentale*, in Stato e mercato, 1995, 350 e ss.

²⁶⁸ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 144.

sorta di relazione inversa, il condizionamento creato dai vincoli di bilancio (e conseguentemente dalle stesse risorse disponibili) sul finanziamento delle prestazioni previdenziali da erogare. Ove alla sempre più pressante esigenza di contenimento della spesa pubblica si tende a rispondere, invero, con una progressiva e costante limitazione degli interventi protettivi a carico dello Stato, anche in considerazione del fatto che i regimi attualmente esistenti “*non consentono una chiara individuazione ex-ante del coinvolgimento del bilancio pubblico, il cui impegno è quasi sempre il risultato di mediazioni tra le parti sociali, raggiunte al culmine di situazioni di crisi e di emergenza*”²⁶⁹. Determinandosi, in tal modo, un vero e proprio circolo vizioso tra l'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito, che incidono sul bilancio statale, e lo stesso bilancio statale, alla cui disponibilità di risorse è rimessa l'erogazione di quelle medesime prestazioni.

Peraltro, lo stesso vincolo del bilancio statale rischia di tradursi in una fonte di ulteriori criticità per il sistema di *welfare*: essendo all'uopo evidente che, a fronte dell'auspicato aumento di determinate prestazioni sociali²⁷⁰, nell'impossibilità di attingere le risorse necessarie dalle finanze statali, si debba inevitabilmente ricorrere al reperimento dei fondi mediante un aumento del prelievo fiscale a carico della collettività o, in alternativa, attraverso il taglio di altre categorie di spesa (ad esempio, la sanità). Il che tendenzialmente determina, in ordine alla prima ipotesi, un incremento del malcontento generale, indotto appunto dall'aumento della pressione fiscale e, in relazione alla seconda ipotesi, un conflitto di interessi tra gli stessi percettori delle prestazioni di *welfare*²⁷¹ e, segnatamente, tra coloro che fruiscono di un incremento di prestazione in un determinato comparto del settore pubblico e coloro che, per contro, si vedono riconosciuta una corrispondente diminuzione di prestazione in un altro comparto del settore pubblico.

5. Ma i costi del sistema non sono solamente quelli diretti, relativi al finanziamento e all'erogazione delle prestazioni di protezione sociale.

²⁶⁹ Così si legge in uno dei documenti predisposti da Bosi e Pisauro per la Commissione Tecnica sulla Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro.

²⁷⁰ Si allude, in particolare, all'incremento dei trattamenti ordinari di disoccupazione, recentemente attuati dall'art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005.

²⁷¹ FRANCO, SESTITO, *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 308.

L'esperienza, infatti, ha dimostrato che la prefigurazione di un sistema di sussidi in favore dei lavoratori disoccupati incide, in termini di *welfare*, anche sui cosiddetti costi "indiretti", modificando i comportamenti economici dei disoccupati nella ricerca attiva di un'occupazione e, sul piano macroeconomico, l'andamento dell'offerta aggregata di lavoro.

La mera corresponsione di trattamenti economici di disoccupazione, infatti, se non accompagnata da vincoli di collaborazione o da forme di incentivazione alla ricerca di un impiego, tende a provocare malfunzionamenti nel sistema: in ragione non solo dell'incidenza che tali trattamenti hanno sul bilancio statale, così gravato (e aggravato) di oneri economici che si sarebbero potuti evitare con una pronta ricollocazione professionale dei lavoratori disoccupati, ma anche perché induce i percettori delle prestazioni, attratti dalla possibilità di cumulare il beneficio previdenziale con un'eventuale retribuzione non dichiarata, a lavorare "in nero". Il che, naturalmente, genera anomalie nell'andamento dell'offerta di lavoro e, più in generale, distorsioni a livello di *welfare*.

Si tratta, dunque, di un sistema che presta il fianco ad abusi e strumentalizzazioni, disincentivando i disoccupati nella ricerca "attiva" di un'occupazione e favorendo, al contempo, la proliferazione del lavoro sommerso.

Tutto questo si traduce, inevitabilmente, in costi aggiuntivi per il sistema stesso, chiamato ad erogare prestazioni previdenziali anche laddove, in linea teorica, sarebbe stato evitabile mediante un comportamento maggiormente "collaborativo" da parte del beneficiario della provvidenza.

Sotto questo profilo, a ben vedere, rileva non tanto la mancanza, nel panorama ordinamentale, di misure volte a vincolare la percezione del sussidio economico ad una condotta cooperativa da parte del fruitore della prestazione; in tali casi, infatti, la legge già prevede appositi rimedi per "sanzionare" eventuali comportamenti strumentali e/o meramente opportunistici²⁷².

A manifestarsi, piuttosto, è l'esigenza di predisporre un efficace ed efficiente apparato di controllo, in grado di monitorare costantemente la situazione disoccupazionale e di verificare la rispondenza delle erogazioni economiche ad un effettivo stato di bisogno dei

²⁷² V., in proposito, quanto detto al cap. I in ordine ai meccanismi decadenziali previsti per i trattamenti di disoccupazione e le integrazioni salariali.

soggetti protetti. Non solo durante la fase di accesso alle prestazioni, ma, più in generale, durante tutto il periodo di fruizione del sussidio.

Sotto altro ulteriore profilo, è poi da rimarcare che il processo di razionalizzazione delle misure di sostegno al reddito contro la disoccupazione richiede anche la necessaria realizzazione di alcuni (ulteriori) interventi di riforma.

A cominciare dagli incentivi all'occupazione, che rappresentano sicuramente uno stimolo positivo per l'occupazione, ma che rimangono pur sempre - per lo meno nei termini attuali - una semplice forma di riduzione dei costi per l'impresa, non sempre in grado di creare occupazione "addizionale"²⁷³. Per proseguire con la riforma degli strumenti di politica attiva di riallocazione del personale (corsi di riqualificazione, servizi di *outplacement* e di riorientamento professionale) - tradizionalmente considerati poco efficienti²⁷⁴ -, anche e soprattutto al fine di rendere attuabile il transito dal mercato dell'occupazione a quello dell'occupabilità²⁷⁵. Sino ad arrivare ai servizi per l'avviamento al lavoro, in verità già da tempo oggetto di numerosi interventi di *restyling*²⁷⁶, che dovrebbero porre le premesse per la creazione, in prospettiva, di un sistema integrato di tutele, nel quadro di una più stretta interrelazione tra le singole componenti di *welfare*.

Si tratta, in sostanza, di riforme che presuppongono il superamento dell'approccio "monolitico" alla questione disoccupazionale in favore di un approccio più versatile ed "integrato", che travalichi i limiti connessi ad un'impostazione interventista di tipo tradizionale (per singoli istituti, per singole aree, ecc.) in funzione di una razionalizzazione d'insieme dell'intero sistema di *welfare* a tutela della disoccupazione.

Solo così, infatti, sembra possibile pervenire ad una riforma degli ammortizzatori sociali che sia veramente organica e tendenzialmente completa.

2 Ammortizzatori sociali, mercato del lavoro e welfare state

²⁷³ ALLAMPRESE, NACCARI, *Diritti e ammortizzatori sociali per i lavoratori delle imprese sopra e sotto la soglia dei 15 dipendenti: omogeneità e differenze di trattamento*, cit., 236 e ss.

²⁷⁴ VALCAVI, *Ammortizzatori sociali e relazioni industriali*, in *Industria e Sindacato*, 1997, luglio/agosto, 9.

²⁷⁵ V. Premessa.

²⁷⁶ Si pensi alla l. n. 196/1997, che ha sancito una prima rottura del monopolio pubblico in materia di collocamento, prevedendo l'istituzione delle Agenzie di lavoro interinale (art. 2); o al d. lgs. n. 181/2000 e al d. lgs. n. 297/2002, che dispongono interventi volti ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; nonché, ancora, al d. lgs. n. 276/2003, che prevede una serie di misure volte a garantire efficienza e trasparenza nel mercato del lavoro (agenzie per il lavoro, cooperative sociali, borsa continua nazionale del lavoro, ecc.).

1. Alle criticità connesse ai singoli istituti di sostegno al reddito, che creano distorsioni e malfunzionamenti tanto a livello microeconomico che a quello macroeconomico, si aggiungono le criticità presenti a livello di sistema, che generano inefficienze nell'ambito dello stesso modello di *welfare state*. Sia a causa delle già rimarcate interazioni esistenti tra le medesime componenti di *welfare*²⁷⁷, sia in ragione del più volte citato processo di mutamento che si è visto manifestarsi in ordine, da un lato, alle forme e alle ipotesi di disoccupazione e, dall'altro, alle tipologie di impiego del lavoro nel mondo economico-produttivo. Essendo, in proposito, sorte perplessità in relazione alla stessa efficacia protettiva degli interventi contro la disoccupazione, da sempre tradizionalmente ancorati e modulati sul rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, laddove, invece, l'implementazione data già da alcuni anni agli schemi negoziali flessibili ed ai moduli di impiego "alternativi" (*id est*: autonomi) sembra imporre un ripensamento in ordine a quegli stessi interventi di tutela²⁷⁸, nella (comunque condivisibile) prospettiva di fornire una protezione al lavoro *tout court*. In coerenza, cioè, con un'impostazione che tende a riconoscere nel "lavoro" un valore intrinseco, meritevole in sé di protezione e da salvaguardare in relazione ad "ogni attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (art. 4, Cost.)²⁷⁹.

Un lavoro, in definitiva, da tutelare in quanto tale, nella sua dimensione ontologica, prescindendo dalle singole fattispecie concrete in cui lo stesso tende ad estrinsecarsi. Un lavoro, quindi, "senza aggettivi"²⁸⁰, tutelabile tanto nella sua dimensione "positiva" che nella sua proiezione "negativa" (la disoccupazione, appunto).

Ma non è tutto. A prescindere dalla (pur apprezzabile) prospettiva di tutela del lavoro in sé, da intendersi quale valore assoluto, e quindi di tutte le sue molteplici e mutevoli

²⁷⁷ V. quanto detto in Premessa e al cap. I, par. 1.

²⁷⁸ Sulla necessità di "ricalibrare" il sistema previdenziale nel suo complesso in relazione alla nuova dimensione del mercato del lavoro, v. CINELLI, "Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, in Riv. it. dir. lav., 2005, I, 228 e ss..

²⁷⁹ ROMAGNOLI, *Dal lavoro ai lavori*, in Lav. dir., 1997, 12 e ss.; PROSPERETTI, *Dalla tutela del rapporto alla tutela della persona*, cit., 14.

²⁸⁰ ALLEVA, *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, in Lav. dir., 1994, 781; D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale*, in Arg. dir. lav., 1995, n. 1, 88 e ss.; DE LUCA TAMAJO, *La diversificazione della prestazione a i confini e nel cuore del lavoro subordinato*, in PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Bologna, 1989, 116.

espressioni (anche negative), è comunque da rilevare come in tema di protezione sociale sia la stessa impostazione “lavorocentrica” ad essere oggetto di perplessità: essendo quantomeno opinabile il fatto che il lavoro e/o lo *status* di lavoratore continuino a valere quale codice esclusivo di attivazione dei meccanismi di redistribuzione del reddito e, ancor meno, quale criterio selettivo del riconoscimento dei diritti sociali²⁸¹, specie alla luce dell’inaccettabilità dell’emarginazione dalla vita sociale che si prospetta quale conseguenza ineluttabile dell’esclusione lavorativa cui si unisca anche l’esclusione (ulteriore) delle tutele di *welfare*. E tanto più nella realtà odierna, ove a risultare largamente compromessa è la stessa possibilità del disoccupato di trovare sostentamento nell’ambito della comunità familiare²⁸²: in virtù dello schema redistributivo proprio del cosiddetto “familismo”, che presuppone l’iscrizione del compito di sostentamento del nucleo familiare al capofamiglia, secondo un modello di *welfare* fondamentale comune a tutti i paesi dell’Unione europea.

Sicché, è direttamente in forza della situazione odierna di larghissima inattuazione del diritto al lavoro che l’operare della protezione sociale non può restare rimesso esclusivamente alla pregressa occupazione del singolo: imponendosi, per contro, quale vero e proprio principio di civiltà, l’esigenza che a tutti i cittadini sia garantita (almeno) la soddisfazione di “alcuni bisogni economici, sociali, vitali di fondo, indipendentemente da chi sei, dalle specifiche vicende della tua vita, dalla “corporazione” cui appartieni”²⁸³.

2. Né possono essere trascurate, sotto altro (connesso) profilo, le interazioni esistenti tra “disoccupazione” e “lavoro” e tra i rispettivi regimi normativi.

Rileva, a tal proposito, la stretta relazione di proporzionalità inversa (idealmente) intercorrente tra gli standard di tutela presenti “nel” rapporto e i trattamenti protezionistici assicurati “fuori” del rapporto di lavoro.

Intervento di *welfare* e diritto del lavoro, difatti, sono essenzialmente accomunati dal medesimo obiettivo della tutela del lavoratore, benché in ordine a momenti, situazioni e fasi differenti della sua esistenza; sicché l’intervento migliore viene ad essere assicurato in connessione con una valutazione unitaria dell’intera vita (lavorativa e non) del

²⁸¹ NEGRI, SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, cit., 108; PACI, *La sfida della cittadinanza sociale*, Roma, 1994.

²⁸² SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, 1998, 32 e ss..

²⁸³ COLOMBINO, DEL BOCA, *L’assegno contro la povertà*, in *Il Sole 24 Ore*, n. 151, del 3.6.1997, 6.

prestatore d'opera nella sua globalità, che assuma a suo fine la determinazione in forma reciprocamente interdipendente degli standard di tutela riconoscibili al medesimo prestatore, sia quale occupato, sia quale soggetto privo di occupazione²⁸⁴.

Muovendo, quindi, da una valutazione complessiva della posizione del lavoratore “dentro” e “fuori” il rapporto di lavoro, non può non convenirsi sul fatto che ad una variazione del livello di tutela del lavoratore “dentro” il rapporto di lavoro debba necessariamente corrispondere una variazione in senso opposto del livello di tutela riconosciuto al medesimo lavoratore “fuori” il rapporto di lavoro. Venendosi così a commisurare il livello di protezione erogabile sulla base della gravità effettiva dello stato di bisogno indotto dalla condizione di disagio occupazionale del singolo e, quindi, in proporzione alla misura della sua esclusione dalle tutele “lavoristiche”: in ragione della totalità o meno di detta esclusione, dalle *chances* di fruizione nel tempo delle medesime tutele “lavoristiche”, nonché anche in considerazione delle stesse mere potenzialità di accesso a tali tutele. Il che presuppone, ovviamente, un sistema strutturato fondamentalmente su una coesione ideale tra tutele “interne” al rapporto di lavoro (riconosciute al singolo quale lavoratore subordinato ed ovviamente solo fino a quando perduri la relazione lavorativa contrattuale corrispondente) e tutele “esterne” al rapporto di lavoro (viceversa operanti a fronte del venir meno della relazione lavorativa).

Senonché, il riferimento persistente ed esclusivo al contratto di lavoro subordinato stabile e a tempo pieno in sede di determinazione delle prestazioni di protezione sociale, e di loro distribuzione, viene a pregiudicare l' idoneità del medesimo intervento di *welfare*, il quale, viceversa, finisce con il rilevare esso stesso quale fattore generatore di disuguaglianze e di fenomeni di conflittualità e di disgregazione²⁸⁵.

Sia pure implicitamente, infatti, il contratto di lavoro stabile e a tempo pieno continua ad essere il presupposto fondante dell'erogazione delle prestazioni di *welfare*, pur nella consapevolezza che la sua “centralità” risulta ormai fortemente ridimensionata a fronte della rapida diffusione di modelli negoziali flessibili e alternativi.

In questa prospettiva, l'attuale sistema di protezione dalla disoccupazione si presenta di fatto largamente inadeguato. Non potendo non rilevarsi, sotto questo profilo, come il persistente collegamento delle prestazioni di sostegno al reddito - e, in particolare, dei trattamenti di disoccupazione -, all'ipotesi monolitica del contratto di lavoro a tempo

²⁸⁴ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 295.

²⁸⁵ VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, cit., 71 e ss..

pieno ed indeterminato comporti una significativa sfasatura tra sistema della sicurezza sociale e sistema del diritto del lavoro²⁸⁶: essendo all'uopo evidente che, a fronte della (parziale) conversione del diritto al lavoro alle logiche di mercato - cioè alle logiche la cui correzione era stato l'elemento fondante dello stesso sistema normativo giuslavoristico²⁸⁷ -, non ha fatto parimenti seguito un corrispondente e parallelo processo di adeguamento del sistema di protezione sociale, il quale continua ad evolversi secondo logiche proprie, che prescindono dagli intercorsi mutamenti morfologici della domanda occupazionale e, più in generale, del mercato del lavoro. Con la conseguente relativa penalizzazione dei prestatori di lavoro occupati (solo) in forma flessibile e/o alternativa al contratto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato, chiamati a "scontare" un deficit di tutela, oltre che sul piano normativo e retributivo, già di per sé fisiologicamente radicato nelle singole tipologie contrattuali flessibili e (in parte) autonome, anche sul piano dell'accesso alle possibili tutele di *welfare*²⁸⁸.

Si aggiunga, inoltre, che la mancanza di coordinamento razionale tra standard normativi giuslavoristici e trattamenti di *welfare* viene a pregiudicare le stesse potenzialità funzionali dei trattamenti di *welfare* sul piano "occupazionale", quale risorsa di possibile impulso dello sviluppo della domanda di lavoro. In virtù del persistente anacronistico collegamento alla (sola) area del lavoro stabile e regolare, infatti, le provvidenze della disoccupazione vengono a contrastare l'espansione delle forme e tipologie di impiego "alternative" emergenti nel mercato del lavoro. Sicché, lungi dall'operare quale fattore di incremento occupazionale, si pongono piuttosto quale ostacolo all'espansione dei livelli

²⁸⁶ CALZOLARI, *La sospensione dall'indennità di disoccupazione nel caso di lavoro occasionale*, reperibile sul sito <http://www.laprevidenza.it>.

²⁸⁷ RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., 277 e ss..

²⁸⁸ A tal proposito, si consideri che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno recentemente escluso, ad esempio, che un rapporto di lavoro in regime di part-time verticale possa dar luogo al riconoscimento del trattamento ordinario di disoccupazione per i periodi di inattività, sul presupposto che non possono essere considerati "involontari" i periodi di non-lavoro liberamente "accettati" dal dipendente al momento della stipula del contratto di lavoro a tempo parziale (C. Cass., SS.UU., n. 1732/2003). Tale orientamento è stato da ultimo recepito anche dal legislatore, che ha espressamente escluso la possibilità di erogare trattamenti indennitari di disoccupazione nei confronti dei lavoratori *part-time* (cfr., in proposito, art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005).

occupazionali e, quindi, in contrasto con le stesse linee attuali di sviluppo della legislazione del lavoro e di politica occupazionale²⁸⁹.

Senza considerare, tra l'altro, che il mancato appagamento della domanda di tutela avanzata dai soggetti "esclusi" contribuisce ad alimentare un generale senso di insoddisfazione nei confronti delle stesse istituzioni²⁹⁰, che rende pressoché inevitabile l'entrata in conflitto dei medesimi disoccupati-esclusi direttamente con lo Stato. Mettendosi così in discussione la stessa legittimazione politica ed il consenso sociale in merito all'azione statale: i quali, viceversa, come autorevolmente ribadito di recente²⁹¹, è indispensabile che siano invece i più estesi possibile in ordine a qualsiasi forma di intervento di *welfare state*²⁹², sia per rendere l'azione statale più incisiva in termini di efficacia, sia per "prevenire" eventuali (e potenzialmente pericolosi) conflitti sociali.

3. Se l'impostazione sin qui seguita è corretta, non può non convenirsi sul fatto che lo sviluppo di forme contrattuali flessibili deve essere necessariamente accompagnato dalla predisposizione di appositi moduli protettivi di supporto²⁹³, funzionali in qualche misura a stemperare l'insufficienza degli standard protettivi intrinsecamente connaturata a siffatte tipologie di impiego²⁹⁴. Tanto più se si considera che la condizione di "minore" occupazione dei lavoratori flessibili, nella maggior parte dei casi, costituisce la risultante non già di una libera determinazione del singolo, ma di una "scelta" a dir poco "imposta" dallo stesso mercato²⁹⁵ e spesso accettata come mero ripiego, stante l'impossibilità di

²⁸⁹ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 225.

²⁹⁰ BALANDI, *Lavoro e diritto alla protezione sociale*, Lav. dir., 1997, n. 2, 152 e ss.

²⁹¹ TREU, *Lineamenti per una riforma dello stato sociale*, cit, 5 e ss.; VENEZIANI, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, cit., 73 e ss..

²⁹² BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 163.

²⁹³ Sull'intangibilità di determinati diritti e la libertà del singolo pur a fronte del mutare dei modelli di organizzazione e di utilizzazione del lavoro rispetto agli schemi "classici" della "grande impresa fordista", v. GHEZZI, *La frontiera dei diritti e delle libertà individuali*, in Lav. '80, 1990, 20 e ss.. Più di recente, ALLEVA, *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, cit., 777; D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale*, cit., 68 e ss..

²⁹⁴ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 238.

²⁹⁵ In tal senso, del resto, è da tempo orientata la stessa Corte Costituzionale, la quale ha più volte riconosciuto, specie in ordine ai rapporti di lavoro caratterizzati da una frequente discontinuità occupazionale, che la disoccupazione afferente ai periodi di non-lavoro non può essere ritenuta "volontaria" – cioè imputabile ad una scelta volontaria dello stesso lavoratore – in quanto il più delle volte ascrivibile alle stesse condizioni oggettive

reperire in tempi brevi un lavoro stabile e a tempo pieno. E a maggior ragione, oltretutto, se la tendenza alla proliferazione di dette tipologie contrattuali viene assecondata dal legislatore giuslavorista, in una sempre più spinta prospettiva di “precarizzazione” generalizzata della condizione del lavoratore, “*come tale rilevante anche ai fini dell’intensità e della qualità di protezione sociale da apprestare*”²⁹⁶.

A quest’ultimo proposito, non può sottacersi che la scarsa attenzione mostrata sinora verso l’istituzione di possibili forme di tutela dei lavoratori flessibili, oltre a risultare quantomeno discutibile sul piano sostanziale, si rivela oltremodo controproducente proprio sotto il profilo dell’attrattiva esercitata da siffatti schemi negoziali sugli stessi aspiranti lavoratori. Nella ovvia considerazione che un’opzione lavorativa non supportata da un adeguato apparato protettivo anche sul piano delle stesse tutele di *welfare* risulta meno appetibile di un’altra che garantisce, per contro, un congruo livello di protezione. Il che si traduce, conseguentemente, in un ostacolo allo stesso processo di diffusione di quei modelli negoziali: quando invece proprio mediante una gestione appropriata (anche) delle misure di protezione sociale contro la disoccupazione sarebbe maggiormente assicurabile un migliore assestamento delle tipologie di impiego flessibile della manodopera, in virtù di un formale riconoscimento delle tutele di *welfare* che ne aumenti l’appetibilità da parte dei singoli disoccupati.

Non vi è dunque motivo per escludere a priori dall’accesso alle tutele di disoccupazione chi disponga di un’occupazione solo precaria o a tempo ridotto: specie se si conviene sull’opportunità (*rectius*: sulla necessità) di arginare il citato processo di “scollamento” che si è visto essere in atto tra diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale, l’uno impostato verso la “flessibilità” e la “precarietà” dei rapporti di lavoro, l’altro persistentemente ancorato sulla figura dell’impiego stabile e a tempo indeterminato quale fattispecie egemonicamente prevalente.

Sarebbe dunque opportuno che in sede di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali fossero prefigurati trattamenti di *welfare* anche per le tipologie occupazionali di tipo flessibile, eventualmente calibrati nella loro entità in base alla gravità concreta della situazione reale di bisogno e in forma proporzionata al disagio occupazionale patito²⁹⁷.

del mercato del lavoro (C. Cost. n. 160/1974 e n. 132/1991), che sovente impongono l’adozione di schemi negoziali “alternativi” al rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato.

²⁹⁶ SANDULLI, *La protezione sociale del lavoratore non standard*, in *Lav. dir.*, 2003, n. 3, 414 e ss..

²⁹⁷ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 243.

Senonché, la realizzazione di un apparato di tutela idoneo a salvaguardare anche le esigenze di protezione dei lavoratori flessibili presuppone proprio il coordinamento tra normativa giuslavoristica e misure di protezione sociale. Essendo in specie evidente che solo detto coordinamento è in grado di assicurare la possibilità, per le stesse misure di protezione sociale, di fare effettivamente fronte allo stato di bisogno indotto dalle situazioni di mancanza di lavoro o, comunque, di non applicazione delle tutele lavoristiche in genere. Mentre il delinearsi di ipotesi prive di protezione è invece inevitabile quando diritto del lavoro e intervento di *welfare* procedono secondo *guidelines* non omogenee: come confermato dalla situazione attuale, in corrispondenza con il notevole deficit di protezione che si registra in relazione proprio alle forme di impiego flessibili, appunto quale conseguenza del rimarcato scollamento tra sistema giuslavoristico e sistema di protezione sociale.

È pur vero che, per quanto riguarda le tipologie di impiego flessibili, non mancano interazioni esistenti tra normativa giuslavoristica e interventi di *welfare*, come anche implicite prese d'atto dei mutamenti intercorsi nel mercato del lavoro da parte dell'ordinamento sociale.

Si pensi, a titolo esemplificativo, agli incentivi appositamente prefigurati per favorire la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato o parziale in relazione ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità²⁹⁸; oppure alla possibilità, riconosciuta ai lavoratori, di stipulare contratti di lavoro a tempo parziale in combinazione con il loro coevo prepensionamento (i cosiddetti prepensionamenti "flessibili"²⁹⁹; o, ancora, all'eventuale coinvolgimento dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità nei lavori socialmente utili³⁰⁰.

Si pensi, altresì, ai recenti interventi legislativi di riforma del mercato del lavoro: ove, a fronte dell'introduzione di nuove tipologie negoziali flessibili, si è provveduto a predisporre una correlata forma di tutela per i periodi di non-lavoro. Come nel caso dei Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito dei lavoratori cosiddetti "somministrati" a tempo determinato ed indeterminato; essendo le risorse accantonate presso tali Fondi destinate, nella prima ipotesi, a "*promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione ... (omissis) ... e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale*" e, nella seconda, "*a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori... (omissis) ... in*

²⁹⁸ Art. 8, l. n. 223/1991.

²⁹⁹ Art. 19, l. n. 223/1991.

³⁰⁰ Art. 6, l. n. 223/1991.

caso di fine lavori” e alla “*promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale*”³⁰¹.

Si pensi, ancora, alle indennità previste per le tipologie contrattuali della somministrazione a tempo indeterminato³⁰² e del lavoro intermittente³⁰³ per i periodi del rapporto di lavoro caratterizzati dalla mancanza di un’effettiva prestazione lavorativa, in cui il lavoratore rimane semplicemente “a disposizione” del datore di lavoro.

Sono tutte previsioni, a ben guardare, che seppure implicanti ipotesi di collegamento tra erogazione di trattamenti protettivi e tipologie “flessibili” di lavoro subordinato non paiono tuttavia esprimere un’effettiva conformazione del sistema di protezione sociale ai rilevati mutamenti della domanda occupazionale, in quanto delineate in forma non organica. Dato, questo, che conferma come l’approccio legislativo alla materia permanga tutt’oggi ancorato all’emanazione di provvedimenti normativi frammentari e contingenti, che prescindono da un disegno di razionalizzazione organico e coerente.

In conclusione, è possibile rilevare che mentre il diritto del lavoro, in parte convertendosi alle logiche di mercato e alla mutata realtà dei rapporti economico-produttivi, apre alle nuove tipologie negoziali di utilizzazione del lavoro, così ridimensionando la rilevanza del contratto di lavoro subordinato “stabile” e a tempo indeterminato quale fattispecie-base di riferimento, il sistema di protezione sociale, invece, non sembra procedere di pari passo, determinando una inevitabile sfasatura nei meccanismi di interazione tra le due macroaree di intervento³⁰⁴.

4. Considerazioni parzialmente simili possono essere effettuate anche con riferimento ad un’altra categoria di aspiranti al miglioramento dei propri standard di tutela: i lavoratori autonomi. Soprattutto alla luce della già rimarcata affermazione del “diritto al lavoro” quale valore tutelabile in sé, nonché, invero, anche a fronte dell’insostenibilità della promessa della piena occupazione nell’area del lavoro dipendente, che conferma come il

³⁰¹ Art. 12, d. lgs. n. 276/2003.

³⁰² Art. 22, d. lgs. n. 276/2003.

³⁰³ Art. 36, d. lgs. n. 276/2003.

³⁰⁴ A riprova dello “scollamento” tra tutele giuslavoristiche e mercato del lavoro, parte della dottrina (CINELLI, *“Nuovi lavori” e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?*, cit., 236) sottolinea proprio le contraddizioni dell’attuale contesto ordinamentale, caratterizzato, da un lato, da un processo irreversibile di estensione delle tutele, che prescinde dalla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro, e dall’altro, dal sostanziale disinteresse del legislatore verso la prefigurazione di strumenti a tutela delle nuove tipologie contrattuali di lavoro.

diritto al lavoro non possa essere riduttivamente considerato in relazione alla sola “*legislazione sul rapporto di lavoro subordinato degli occupati stabili*”³⁰⁵.

Tanto più che permane indimostrato che l’art. 4, nel costituzionalizzare il diritto al lavoro, abbia inteso riferirsi in via esclusiva al lavoro subordinato e non già, piuttosto, al lavoro in sé, comprensivo anche del lavoro autonomo³⁰⁶. Mentre, invece, riferimenti più espliciti al lavoro autonomo sembrano evincersi dall’art. 35 Cost., che tutela il lavoro “*in tutte le sue forme ed applicazioni*”.

In realtà, la questione sembra concernere la stessa attualità dell’alternativa “duale” lavoro subordinato-lavoro autonomo e, quindi, in primo luogo, la sua validità quale criterio selettivo delle tutele giuslavoristiche³⁰⁷. Essendo comunque da condividere la necessità di ridefinizione delle rispettive linee di demarcazione delle fattispecie lavoro subordinato e lavoro autonomo, prospettata anche mediante la proposta prefigurazione di ipotesi “intermedie” che andrebbero a costituirsi quale terzo polo di confine tra le due diverse aree tematiche³⁰⁸.

Ad entrare in questione, in definitiva, è l’oggetto stesso del diritto del lavoro – che si dimostra essere riduttivo reputare di identificazione rigidamente delimitata alla sola area del lavoro dipendente – nonché quelli che ne saranno in generale gli scenari futuri. Essendo ormai assodato come l’avvento dell’era post-industriale abbia determinato un consistente assottigliamento delle quote di lavoro dipendente disponibili nella realtà economico-produttiva, a fronte di un corrispondente incremento della diffusione di forme di collaborazione lavorativa autonoma.

A rivelarsi anacronistica, allora, è proprio l’aprioristica restrizione dell’applicazione delle tutele di disoccupazione alla sola area del lavoro subordinato, vale a dire ad un’idea di lavoro più circoscritta a quella che sembra ricorrere nella Costituzione³⁰⁹. Risultando, per contro, meritevole di protezione anche l’area del lavoro autonomo, potenzialmente in grado, se adeguatamente valorizzato anche tramite politiche di ampliamento degli standard protezionistici, di fungere esso stesso da “cerniera” tra disoccupazione ed

³⁰⁵ D’ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità*, cit., 316.

³⁰⁶ BALDASSARRE, *Diritti sociali*, (voce), in Encic. giur. Treccani, XI, 15.

³⁰⁷ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 228.

³⁰⁸ ALLEVA, *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, cit., 777; D’ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale*, cit., 68 e ss..

³⁰⁹ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 234.

occupazione: inducendo gli stessi disoccupati, eventualmente attratti anche dalle “nuove” prospettive di tutela prefigurate per il lavoro autonomo, ad abbandonare la ricerca di un impiego “stabile” in forma necessariamente subordinata per dedicarsi, invece, ad attività di tipo autonomo.

Al contempo, non può non constatarsi come un ampliamento dello spettro di incidenza dell'intervento di *welfare* anche all'area del lavoro autonomo si renda comunque necessario per assicurare quantomeno la tutela dei diritti fondamentali della persona e della “cittadinanza sociale”, costituzionalmente garantiti in relazione alla generalità dei cittadini (art. 3, Cost.). Rilevando, in tema di intervento di *welfare state*, situazioni di possibile bisogno correlate non solo all'essere lavoratore, ma anche all'essere cittadino in quanto tale: e che l'ordinamento assume essere in ogni caso da garantire sotto forma di “diritti sociali”, anche quando non trovino soddisfacimento all'interno del mercato, ascrivendone il relativo compito allo Stato.

Alla base dell'intervento di *welfare*, in tal senso, è posto un determinato progetto di società, che si intende perseguire in controtendenza e ad almeno parziale correzione delle logiche di mercato, in funzione della tutela dei soggetti “deboli” incapaci di attendere autonomamente alle proprie situazioni di bisogno³¹⁰. Con l'obiettivo di garantire a tutti gli individui, siano essi lavoratori o meno, una tutela per lo meno “minimale” in ordine al soddisfacimento dei bisogni elementari di vita, ritenuto presupposto indispensabile per il libero godimento dei diritti civili e politici³¹¹.

Se, dunque, l'estensione delle misure di protezione sociale anche al lavoro autonomo trova ampia giustificazione quantomeno nell'esigenza di garantire l'esercizio dei diritti sociali a tutti i “cittadini”, è inoltre da sottolineare come detta estensione sembri essere oltretutto pienamente rispondente ai recenti indirizzi legislativi.

Si pensi, in proposito, all'obbligo d'iscrizione nella Gestione separata presso l'INPS da parte di tutti i lavoratori che esercitino abitualmente attività di lavoro autonomo “parasubordinato”³¹²; essendo all'uopo evidente che, in questo modo, si è inteso estendere la tutela previdenziale oltre i suoi confini tradizionali.

Come pure, nella medesima direzione, si collocano l'estensione dell'assicurazione INAIL agli stessi lavoratori parasubordinati e l'applicazione di alcune delle misure di protezione

³¹⁰ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 147.

³¹¹ PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 24.

³¹² Art. 2, l. n. 335/1995.

proprie del lavoro subordinato, sia pure con modalità del tutto particolari, anche ai lavoratori cosiddetti “a progetto”³¹³. Laddove ad essere confermata, sostanzialmente, è allora proprio una più generale tendenza all’allargamento delle tutele sociali.

In tale ottica, anche l’intervento di protezione sociale contro la disoccupazione è chiamato a rivisitare la propria impostazione, incentrata sul contratto di lavoro stabile e a tempo pieno, prendendo atto della profondamente mutata realtà dei rapporti economico-produttivi e facendosi carico delle istanze di tutela emergenti in corrispondenza al diffondersi di tipologie di collaborazione non solo flessibili, ma anche autonome. Tanto più alla luce del fatto che il rischio-disoccupazione, in quanto tale, è un rischio “sociale”³¹⁴, cui sono esposti, indifferentemente, tanto i lavoratori subordinati, in forma più o meno flessibile, che quelli autonomi.

Sicuramente si registrano alcuni segnali confortanti in tal senso, sia, come appena visto, in ordine all’estensione delle misure di protezione sociale, applicate anche al di fuori dei propri confini originari, sia in relazione all’adozione di un modello di *welfare* di natura più “universale”, in grado di fornire tutela, sebbene in via minimale, a tutti i cittadini.

Si pensi, a tale riguardo, al “Fondo per le politiche sociali”, che coerentemente ad un’impostazione di carattere “universale” è destinato, in particolare, a realizzare standard minimali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale (segnatamente in favore di determinate categorie deboli di persone: minori, anziani, handicappati, ecc.).

Di analogia matrice “universale” si rivela la prefigurazione, in ordine alla selezione dei possibili beneficiari di prestazioni sociali agevolate da parte di amministrazioni pubbliche, dell’“indicatore di situazione economica” (ise), che si stabilisce essere determinato secondo criteri unificati di valutazione dei dati reddituali e patrimoniali, rapportati alla composizione del nucleo familiare.

Come pure, nella medesima ottica, si pone la ridefinizione del sistema di partecipazione del cittadino al costo delle prestazioni sanitarie sulla base dell’effettiva condizione economica dei singoli (cosiddetto “sanitometro”).

Per contro, non si può tuttavia sottacere la presenza di segnali che si collocano nella direzione esattamente contraria, volti a conservare, e per certi versi ad ampliare e

³¹³ Si veda, ad esempio, quanto previsto dall’art. 66, d. lgs. n. 276/2003, che estende al lavoratore a progetto le tutele previste per i lavoratori subordinati in materia di gravidanza, malattia e infortunio.

³¹⁴ FRANCO, SESTITO, *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 308.

rinnovare, il più tradizionale modello mutualistico-assicurativo³¹⁵, che ancora oggi caratterizza gran parte delle prestazioni di sostegno al reddito.

Al cospetto di segnali così palesemente contraddittori, che non contribuiscono certo a portare chiarezza nel panorama delle misure di protezione sociale, non ci si può non interrogare su quale sia la direzione verso la quale sta procedendo il sistema degli ammortizzatori sociali. Se, cioè, anche alla luce dei cambiamenti intercorsi nel contesto economico-produttivo, detto sistema sia maggiormente orientato verso forme di tutela “settorializzate”, di stampo prettamente mutualistico-assicurativo, o, piuttosto, verso l’introduzione di standard protettivi uniformi e generalizzati.

La domanda che si pone, in proposito, è allora la seguente: si va verso l’universalizzazione delle tutele o verso la mutualità categoriale?

3. Mutualità categoriale o universalizzazione delle tutele?

Non è dato sapere con certezza quale possa essere la risposta ad una simile domanda. Tanto più che l’adozione di determinate forme di tutela piuttosto che di altre risponde quasi esclusivamente a scelte di natura politica, che non possono essere certo affrontate in questa sede.

Qui è sufficiente rilevare che tanto il modello mutualistico-categoriale che quello solidaristico-redistributivo hanno già ricevuto, sebbene in tempi, forme e modalità differenti, specifica considerazione da parte del legislatore.

Il primo ha trovato la propria consacrazione, come più volte visto, nell’art. 2, 28° co., l. n. 662/1996³¹⁶ e rappresenta, sostanzialmente, un’evoluzione del modello “assicurativo-contributivo” tradizionale.

Rispetto a tale modello di tutela, invero, sono già state effettuate alcune considerazioni in chiave problematica. Essendosi ampiamente rilevato come il persistente ancoraggio delle prestazioni di sostegno al reddito esclusivamente al modello mutualistico-assicurativo abbia determinato una sostanziale inadeguatezza degli standard protettivi assicurati ai lavoratori, tanto in termini di estensione delle tutele – con riferimento alle varie tipologie

³¹⁵ Si pensi, ad esempio, al più volte citato art. 2, 28° co., l. n. 662/1996, istitutivo dei Fondi di sostegno al reddito per i settori sprovvisti di ammortizzatori sociali.

³¹⁶ Sul quale v. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull’art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in Arg. dir. lav., 1997, 249 e ss.

di soggetti esclusi e, segnatamente, gli inoccupati - che dei requisiti di accesso ai singoli trattamenti, per lo più subordinati al riconoscimento di una (pur minima) anzianità assicurativa e contributiva. Ove, al di là della relazione di proporzionalità tra contributi e prestazioni su cui comunque è imperniato il meccanismo assicurativo, è inevitabile che la predetta anzianità assicurativa e contributiva si riveli oggi ben più difficilmente conseguibile rispetto al passato, giacché la mancanza di lavoro per lunghi periodi di tempo costituisce ormai una condizione sempre più diffusa tra gli stessi lavoratori³¹⁷.

Un sistema, quindi, contrassegnato da una solidarietà circoscritta alla categoria o al settore produttivo di appartenenza e che consente l'accesso alle prestazioni di *welfare* in ragione esclusiva della contribuzione versata per il suo finanziamento.

Ma un sistema, al contempo, fortemente “sperequato”, che lascia irragionevolmente priva di tutela (o che garantisce una tutela comunque insufficiente ad) una larga schiera di soggetti (in particolare inoccupati e disoccupati di lungo periodo).

Del resto, è altresì agevole constatare, sotto altro profilo, come lo stesso richiamo al concetto di “rischio assicurabile” (*id est*: la disoccupazione) si dimostri oggi una giustificazione quanto mai labile dei criteri di ripartizione delle tutele di *welfare*, tanto più alla luce di quelli che sono i medesimi termini di effettiva operatività di detto concetto di rischio. Nel senso, cioè, che a rivelarsi improprie sono oggi le stesse modalità concrete secondo cui il concetto di “rischio assicurabile” risulta applicato: essendo evidente, alla stregua della situazione disoccupazionale attuale – in cui l'evento disoccupazione, se non si presenta come del tutto “certo”, è per lo meno alquanto “probabile” - come l'aleatorietà dell'evento-disoccupazione – e dunque l'“incertezza” del rischio assicurabile – tenda ormai a risolversi in una mera *fictio iuris*³¹⁸. Il che denota, tra l'altro, una scarsa capacità di adattamento del modello stesso ai repentini cambiamenti del contesto economico-produttivo.

D'altro canto, non risulta immune da profili problematici neanche il modello diametralmente opposto, quello solidaristico-redistributivo “puro”, fondamentalmente incentrato su un sistema di tutele a carattere “universale” principalmente rivolto ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni primari di tutti gli individui: attraverso, in specie, il riconoscimento di trattamenti “minimali” in favore dei cittadini in stato di bisogno, a prescindere da eventuali meriti contributivi pregressi dei singoli.

³¹⁷ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 169.

³¹⁸ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 171.

Detto sistema, sebbene rivolto a garantire all'intera collettività la possibilità di esercizio dei diritti fondamentali - secondo una prospettiva che, a parere di chi scrive, appare largamente condivisibile nel merito -, presta tuttavia il fianco a (possibili) abusi e strumentalizzazioni. Soprattutto in considerazione degli effetti distorsivi che la previsione di trattamenti minimali a carattere universale induce in termini di disincentivazione dell'offerta di lavoro da parte dei disoccupati, nonché in forma di distribuzione esorbitante e/o di utilizzazione meramente opportunistica dei sussidi in genere.

Né si possono trascurare, sotto altro ulteriore profilo, i risvolti meramente economici connessi all'adozione di un siffatto modello. Essendo in proposito da verificare, da un lato, quale possa essere la capacità finanziaria dello Stato sociale in relazione all'erogazione di trattamenti di sostegno al reddito su scala universale e, dall'altro, quale sia il livello di consenso sociale in ordine ad eventuali "tagli" della spesa statale in altri comparti pubblici o all'introduzione di ipotesi aggiuntive di prelievo fiscale.

Ed infatti, l'adozione di un sistema generalizzato di prestazioni sociali, per quanto deputato a garantire solamente standard "minimali" di tutela in favore di (tutti) i soggetti in (effettivo) stato di bisogno, rischia comunque di ingenerare un incremento esponenziale degli oneri economici a carico della collettività: dovendosi in proposito far fronte ad un notevole aumento delle spese (le prestazioni, appunto, da riconoscersi in via pressoché generalizzata a tutti i cittadini) in assenza delle corrispondenti contropartite economiche (i contributi versati dai beneficiari).

È allora evidente che la scelta del modello "universalistico" impone *ex se* un'attenta valutazione in ordine alla questione del reperimento delle risorse necessarie al finanziamento delle prestazioni di tutela. Trattandosi di un modello che, proprio perché fondato sui principi della solidarietà sociale e su un forte intervento dello Stato, presuppone, per ciò stesso, l'adozione di meccanismi di finanziamento di ordine necessariamente fiscale.

Il che sembra portare ad un'alternativa secca: o si procede, come detto, ad eventuali "tagli" di spesa in altri comparti pubblici o, in alternativa, ad un aumento della pressione fiscale a carico dei contribuenti.

Entrambe le soluzioni, a ben guardare, possono essere fonte di malcontento per larghi strati della popolazione: andando l'una (il taglio delle spese) ad incidere in termini di riduzione qualitativa e quantitativa sulle prestazioni da rendere in altri settori (istruzione, sanità, ecc.) e l'altra sulle stesse tasche dei contribuenti.

Emerge dunque, dalla (seppur sommaria) analisi sin qui condotta, che entrambi i modelli di riferimento, singolarmente considerati, presentano, ognuno in relazione a specifici profili, significativi elementi di criticità.

Ciononostante, il legislatore vi ha fatto comunque ricorso per disciplinare due diversi istituti di protezione sociale: i Fondi di solidarietà per il sostegno al reddito dei lavoratori appartenenti a settori privi di ammortizzatori sociali, ispirati appunto ad una logica mutualistico-categoriale, ed il reddito minimo di inserimento, contrassegnato invece da una logica solidaristico-redistributiva.

3.1 I Fondi di sostegno al reddito: il caso emblematico del credito

Per i lavoratori che operano in settori sprovvisti di ammortizzatori sociali, gli strumenti di tutela previdenziale del reddito prefigurati dall'ordinamento, sebbene in forma sperimentale ed interlocutoria, sono riconducibili ad appositi Fondi bilaterali³¹⁹, la cui fonte istitutiva è sì rinvenibile in una norma di legge³²⁰, ma la cui concreta disciplina è espressamente dettata dalle parti sociali, in conformità ai principi stabiliti dalla legge stessa e da un apposito regolamento-quadro ministeriale³²¹.

Il legislatore, infatti, utilizzando il meccanismo della delega alla contrattazione collettiva a fini di produzione normativa, demanda alle parti sociali l'individuazione delle modalità operative e la ricognizione dei presupposti al verificarsi dei quali intervengono i Fondi in esame. E ciò, fondamentalmente, nell'intento di "responsabilizzarle" nella gestione di uno strumento che sembra rispondere ad una logica prevalentemente "privatistica", trattandosi di una misura che opera all'interno (e dall'interno) delle aziende appartenenti ai settori produttivi interessati.

Un ammortizzatore per così dire "fai-da-te"³²², che mira a perseguire finalità di sostegno del reddito dei lavoratori attraverso la creazione di una rete di solidarietà tra le imprese appartenenti al medesimo settore produttivo, seppur con il concorso finanziario degli

³¹⁹ Tra le prime riflessioni sul tema, v. PASSALACQUA, *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria 1997*, Dir. lav., 1997, n. 3, 204 e ss.. Più in generale, sul tema della bilateralità, v. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in Giorn. dir. lav. rel. ind., 2004, 3, 450 e ss..

³²⁰ Il più volte segnalato art. 2, 28° co., l. n. 662/1996.

³²¹ Si tratta del D.m. n. 477/1997.

³²² PANDOLFO, MARIMPIETRI, *Ammortizzatori Sociali "fai da te": il caso del settore del credito*, in Riv. prev. pubbl. e priv., 2001, I, 101 e ss..

stessi lavoratori. E del quale, invero, si parla non già in termini di risorsa “monetaria” offerta dall’ordinamento alle imprese ed ai lavoratori, quanto, piuttosto, di risorsa “normativa”, finalizzata alla costruzione di un circuito solidaristico di livello strettamente categoriale³²³, attraverso cui “estendere” lo spettro protettivo dell’intervento di *welfare*.

I Fondi di sostegno al reddito, in verità, non rappresentano una novità assoluta nel panorama giuslavoristico italiano.

Nell’ambito del settore edile ed artigiano, infatti, operano sin dai primi anni ’70 specifici enti bilaterali per la disciplina e la gestione di singoli istituti contrattuali (malattia, infortunio, maternità, ecc.)³²⁴ con i quali le parti sociali hanno provveduto a creare una vasta rete di solidarietà tra le imprese e tra i lavoratori del settore.

Non è questa la sede più adatta per approfondire una tematica così risalente nel tempo e sulla quale, invero, si sono già esaurientemente pronunciati autorevoli commentatori³²⁵. Si rinvia, pertanto, a quanto scritto in argomento, limitandosi qui semplicemente a rilevare come l’esperienza maturata in quegli ambiti abbia significativamente influenzato l’evoluzione della disciplina dei Fondi di sostegno al reddito e come sia conseguentemente possibile rintracciare similitudini tra siffatti organismi e gli stessi enti bilaterali. A cominciare, invero, proprio dalla composizione “mista” dei loro organi di gestione, i quali prevedono appunto la partecipazione tanto dei rappresentanti dei datori di lavoro che di quelli dei lavoratori.

Tornando ai Fondi di sostegno al reddito, è agevole constatare come la normativa di legge in materia sia, a ben guardare, piuttosto scarna: prevedendosi, in proposito, solamente alcuni criteri di massima cui devono necessariamente conformarsi i singoli interventi delle parti sociali.

La legge, difatti, si limita a demandare ad appositi accordi collettivi non solo l’istituzione dei suddetti Fondi - che deve necessariamente avvenire presso l’INPS - ma anche la determinazione delle tipologie, dei criteri, dell’entità e delle modalità di accesso alle prestazioni. Mentre, per ciò che concerne il finanziamento, la legge prevede che siano le

³²³ LISO, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 14.

³²⁴ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 124 e ss..

³²⁵ Sul tema, v., *ex multis*, BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva, Il settore edile (1945-1988)*, Milano, 1989; MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli Enti bilaterali*, in *Dir. e pratica lav.*, 1997, 2577; STOLFA, *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in *Dir. e pratica lav.*, 1994, 3421. Sugli enti bilaterali in generale, cfr. PAPARELLA, *La bilateralità nel sistema delle Relazioni Industriali*, Roma, 2002.

stesse imprese a concorrervi - attraverso contributi “ordinari”, “addizionali” e “straordinari” – unitamente ai lavoratori del settore.

L'intento è quello di realizzare un meccanismo di autofinanziamento che consenta al Fondo di erogare prestazioni previdenziali nei (soli) limiti delle risorse reperite all'interno del comparto produttivo, rispettando così un coefficiente di equilibrio che è dato, appunto, dal rapporto tra i contributi versati e le prestazioni erogate.

Di maggior impatto (e di maggior interesse) sono sicuramente le norme di dettaglio, convenute dalle parti sociali e recepite in appositi regolamenti ministeriali.

Emblematica, in tal senso, è la disciplina contenuta nel regolamento di cui al d.m. n. 158/2000, istitutivo del “*Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese di credito*”, che ha provveduto, primo tra tutti, a disciplinare le modalità operative di un Fondo bilaterale di settore, rappresentando così il principale punto di riferimento per la regolamentazione di tutti i Fondi di sostegno al reddito successivamente istituiti³²⁶.

Vale la pena, allora, richiamarne brevemente i punti salienti, nella consapevolezza che le considerazioni che possono essere espresse riguardo al citato regolamento presentano una valenza tendenzialmente generale.

Cominciando dalle finalità del Fondo, che consistono principalmente (ma non solo) nell'*attuare interventi nei confronti dei lavoratori e delle aziende... (omissis) ...che... (omissis) ...: a) favoriscano il mutamento e il rinnovamento delle professionalità; b) realizzino politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione*³²⁷, non può non rilevarsi, in prima battuta, come tale disposizione ponga su un piano di assoluta preminenza il fatto che le aziende che si avvalgono delle prestazioni del Fondo debbano prioritariamente realizzare politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione.

³²⁶ Si possono citare, a titolo esemplificativo, il “*Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese di credito cooperativo*”, di cui al d.m. n. 157/2000; il “*Fondo per il sostegno del reddito del personale già dipendente dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato*”, di cui al d.m. n. 88/2002; il “*Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e della riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali?*”, di cui al d.m. n. 375/2003; nonché, da ultimo, il “*Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale delle Poste Italiane S.p.A.*”, di cui al d.m. n. 178/2005.

³²⁷ Art. 2, d.m. n. 158/2000.

Riferimenti, questi, che conferiscono profili di assoluta novità al sistema di ammortizzatori sociali che lo stesso decreto ministeriale istituisce, novità costituita dall'intento di delineare un sistema di tutele basato, per quanto possibile, su interventi che prevengano del tutto, o almeno limitino, licenziamenti altrimenti inevitabili, ricorrendo ad una serie di misure che costituiscono attuazione di una politica del lavoro "attiva" e non più meramente "passiva".

Intento, questo, sicuramente lodevole, per quanto vanificato dall'attuazione pratica dell'istituto³²⁸.

Sino ad oggi, infatti, assai scarsi sono stati gli interventi effettuati in sede di riconversione e riqualificazione del personale, mentre addirittura inesistenti sono state le richieste relative all'erogazione delle altre prestazioni ordinarie.

Ciò è in parte dovuto anche all'incompletezza della disciplina, che costringe il comitato gestore del fondo ad integrare le disposizioni contenute nel decreto istitutivo, sovente attraverso interventi di difficile realizzazione, proprio a causa della composizione bilaterale dello stesso comitato amministratore, che non sempre favorisce il raggiungimento di accordi in tempi brevi³²⁹.

Il Fondo, infatti, è gestito da un comitato a composizione mista cui partecipano, da un lato, i membri designati dall'azienda e, dall'altro, quelli designati dalle organizzazioni sindacali, con l'aggiunta dei membri di nomina governativa.

Detto comitato è espressamente deputato, tra le altre, a deliberare sugli interventi e a vigilare sull'affluenza dei contributi e sull'erogazione delle prestazioni³³⁰, sia quelle di natura ordinaria, sia quelle straordinarie.

Le prime, come accennato, consistono nel finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale e nell'erogazione di specifici trattamenti in favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa.

³²⁸ RIGHETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali e i fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, cit., 246 e ss.

³²⁹ *Contra*: RIGHETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali e i fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, cit., 247, il quale ha invece sottolineato come sia da valutare positivamente la composizione "bipartisan" di detti Comitati, giacché consente di mantenere un contatto continuo e sistematico con le parti sociali, in una materia in cui la contrattazione collettiva riveste un ruolo di primaria importanza.

³³⁰ Artt. 3 e 4, d.m. n. 158/2000.

In via approssimativa, si tratta di prestazioni sostanzialmente assimilabili all'intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria³³¹, posto che, analogamente a quest'ultimo, mirano a fronteggiare situazioni di possibile esubero di manodopera³³².

Le seconde, invece, consistono nell'erogazione, previa risoluzione del rapporto di lavoro, di assegni straordinari rateali per il sostegno del reddito e dal versamento della contribuzione correlata in favore dei lavoratori interessati da processi di agevolazione all'esodo; in alternativa a questa prestazione – assimilabile, nella sostanza, ad un pensionamento anticipato³³³ – l'interessato può chiedere l'erogazione in un'unica soluzione degli assegni al lui dovuti in forma rateale nei limiti del 60% dell'importo totale.

È quest'ultima una vera e propria prestazione accessoria, che dà diritto ad una rideterminazione in aumento dell'assegno in parola al momento del sorgere, nell'interessato, del diritto alla pensione definitiva³³⁴.

L'assegno straordinario, erogabile per un periodo massimo di 60 mesi, spetta fino alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia o di anzianità.

Ci si trova di fronte, in buona sostanza, ad una prestazione previdenziale (per via di contrattazione collettiva) che, calcolata come una pensione anticipata e disciplinata come una mobilità lunga, ha la funzione di “accompagnare” verso la pensione garantita dal sistema obbligatorio i lavoratori interessati dall'esubero, attraverso una sorta di “anticipazione” del reddito pensionistico ed il versamento, da parte del datore di lavoro, della contribuzione ad essa relativa³³⁵.

Tale prestazione viene concessa nel rispetto delle disponibilità del Fondo e nei limiti dell'ammontare dei contributi versati, nel periodo di riferimento, dalla stessa azienda

³³¹ ALLAMPRESE, *Le prestazioni del Fondo di solidarietà dei bancari*, in *Dir. e pratica lav.*, 1998, 1529.

³³² Autorevole dottrina (PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 488), per contro, ritiene invece che le prestazioni ordinarie debbano essere collocate al confine tra i trattamenti di sostegno al reddito straordinari e quelli ordinari, mutuando dai primi, “*seppur con qualche aggiustatura, le cause integrabili*”, e dai secondi “*la certezza della riammissione al lavoro*”.

³³³ *Contra*: ANDREONI, *Il trattamento pensionistico del personale bancario: soluzioni al problema degli esuberanti*, citato in ALLAMPRESE, *Le prestazioni del Fondo di solidarietà dei bancari*, cit., 1536, secondo cui “*da un punto di vista strutturale, non saremmo in presenza di un prepensionamento in senso tecnico, bensì di un assegno in larga misura mutuato, nella ispirazione, dall'assegno ai lavoratori anziani licenziati nell'industria*”.

³³⁴ RIGHETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali e i fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, cit., 238.

³³⁵ PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 463.

richiedente l'intervento. Come a dire, in sostanza, che il Fondo prevede sì la costruzione di una rete solidaristica tra imprese, ma una rete allo stato dei fatti fittizia, sia perché i trattamenti maggiormente onerosi (gli accompagnamenti a pensione) rimangono a carico delle singole imprese³³⁶, sia perché gli interventi di natura "ordinaria" hanno (sinora avuto) scarsa rilevanza nella gestione degli esuberi di personale.

Ad ogni modo, un siffatto circuito di solidarietà dovrebbe comunque consentire al Fondo di mantenere in equilibrio la propria gestione finanziaria e contabile.

L'individuazione dei lavoratori in esubero avviene sulla base di criteri predefiniti, riconducibili a quello della "maggiore prossimità alla maturazione del diritto a pensione", della "volontarietà" e, da ultimo, dei "carichi di famiglia"³³⁷.

Il riconoscimento delle prestazioni, sia ordinarie che straordinarie, è comunque subordinato all'espletamento di una specifica procedura contrattuale (oltre che di legge, ove prevista) che deve necessariamente concludersi con un accordo aziendale³³⁸.

Norme specifiche, infine, sono stabilite in ordine alle misure, agli importi e all'arco della durata delle prestazioni, nonché alle retribuzioni da prendere a riferimento per il calcolo delle prestazioni medesime³³⁹.

È tuttavia da rilevare che la rigidità e la complessità di alcune disposizioni, unitamente alle già rimarcate lacune che si registrano in sede di disciplina del Fondo, hanno comportato una dilatazione nei tempi di attuazione delle finalità del Fondo medesimo, soprattutto per l'impossibilità di addivenire a soluzioni confacenti in tempi sufficientemente ristretti³⁴⁰.

Occorre da ultimo sottolineare, sul piano generale, come sia ampiamente dibattuta la questione relativa alla natura giuridica dei Fondi in esame.

Al cospetto di un orientamento che tende a riconoscerne la natura pubblicistica o semipubblicistica³⁴¹ - dedotta soprattutto in relazione alle specifiche finalità di tutela perseguite (nell'insolita forma di addossamento ai privati ed alle aziende dei costi stessi

³³⁶ LISO, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 14; in tal senso anche MISCIONE, *Un modello privatistico di ammortizzatore sociale*, Dir. e pratica lav., 1998, 1512.

³³⁷ Art. 8, d.m. n. 158/2000.

³³⁸ Sui criteri sulle specifiche procedure di accesso alle varie prestazioni del Fondo, v. NUNIN, *L'accesso alle prestazioni del Fondo bancari e il sostegno alla formazione*, in Dir. e pratica lav., 1998, 1537.

³³⁹ Art. 10, d.m. n. 158/2000.

³⁴⁰ RIGHETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali e i fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, cit., 247.

³⁴¹ CECCONI, NICCOLAI, *La gestione degli esuberi nel settore del credito*, in Riv. it. dir. lav., 2001, I, 13 e ss.

della solidarietà), ma anche al procedimento seguito per l'istituzione dei Fondi e alla composizione del Comitato amministratore -, se ne contrappone un altro che, all'opposto, tende a ricondurli nell'alveo del diritto privato, qualificandoli come associazioni non riconosciute *ex art. 36 cod. civ.*³⁴², o paragonandoli alle esperienze realizzate con gli enti bilaterali³⁴³.

3.2 I trattamenti di protezione a carattere "universale": in specie, il reddito minimo di inserimento

Accanto (e in contrapposizione) ai Fondi di sostegno al reddito quali modelli paradigmatici di stampo mutualistico, sono venuti progressivamente emergendo, nello scenario degli strumenti di tutela dalle situazioni di bisogno, misure e forme di protezione ad ambito di applicazione tendenzialmente generale: le quali, in deroga appunto alla tradizionale impostazione assicurativa del sistema di tutela contro la disoccupazione, operano piuttosto secondo logiche (opposte) di natura "universale". Lungo direttive, cioè, che non privilegiano l'aspetto "meritocratico" del beneficiario-contribuente, ma che viceversa, prescindendo dall'esistenza di rapporti lavorativi pregressi, mirano a fornire un trattamento minimale di tutela a tutti i cittadini in stato di bisogno e indipendentemente dal loro inquadramento sociale e/o professionale, secondo linee di intervento già da tempo manifestatesi in altri settori³⁴⁴.

A parte il superamento del criterio assicurativo quale indice di selezione dei beneficiari delle provvidenze, a risultare implicitamente rivisitata è la stessa prospettiva dell'intervento "settoriale", ritagliato cioè in riferimento alla singola fattispecie di disoccupazione o alla situazione di bisogno determinata: appunto nel momento in cui il possibile accesso alle prestazioni di protezione è riconosciuto non già in relazione ad una particolare fattispecie od ipotesi di disoccupazione, ma a chiunque abbia bisogno, indipendentemente dagli eventuali meriti lavorativi e/o contributivi dei singoli. Ciò sia

³⁴² PANDOLFO, MARIMPIETRI, *Ammortizzatori Sociali "fai da te": il caso del settore del credito*, cit., 101 e ss.; BRIDA, *Natura giuridica del Fondo bancari*, in *Dir. e pratica lav.*, 1998, 1515.

³⁴³ MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli Enti bilaterali*, cit., 86; FILI, *I soggetti coinvolti nel Fondo bancari e i modelli di riferimenti*, in *Dir. e pratica lav.*, 1998, 1517.

³⁴⁴ L'esperienza più significativa, al riguardo, è rappresentata dalla riforma del servizio sanitario nazionale in termini di prestazioni da riconoscere a tutta la popolazione, senza distinzioni di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurano l'uguaglianza dei cittadini (l. n. 833/1978).

pure in riferimento limitato ad alcuni trattamenti di ordine “minimale”, e in alcuni casi in via transitoria o sperimentale, ma che denotano una presa di coscienza da parte del legislatore dei limiti di un sistema di tutela del reddito che esaurisca la gamma delle sue misure di intervento nell’esclusiva prospettiva “assicurativa” e/o pure solo in una dimensione “categoriale”.

Novità sostanziale, sotto questo profilo, è rappresentata dall’istituzione del cosiddetto “reddito minimo di inserimento” quale trattamento di tutela inteso a contrastare la povertà e l’esclusione sociale appunto a livello “universale”³⁴⁵.

Sebbene ideato come strumento di integrazione del reddito di ultima istanza, piuttosto che come sussidio di disoccupazione, il reddito minimo di inserimento ha di fatto svolto il ruolo di “ammortizzatore sociale di terzo livello”³⁴⁶, venendo a sostenere anche e soprattutto quei disoccupati che avevano esaurito il periodo di fruizione delle integrazioni salariali e dei trattamenti di mobilità o - per i lavoratori non ammessi alla fruizione di detti istituti -, dei sussidi ordinari di disoccupazione.

In tal senso, quindi, detto trattamento ha operato rispetto a situazioni di disagio occupazionale lasciate prive di considerazione dal sistema di protezione della disoccupazione, assolvendo così ad una funzione di ordine sostanzialmente “suppletivo” rispetto alla variegata gamma di misure specifiche di provvidenza della disoccupazione. Una misura, pertanto, volta a contrastare le situazioni di bisogno indotte (anche) dalla condizione di disoccupazione, ma senza che questa dimensione esaurisse le potenzialità di intervento ascrivibili all’istituto.

La “mancanza di lavoro”, infatti, costituisce una delle cause-tipo delle situazioni di bisogno assunte nell’ipotesi ad oggetto dell’intervento protettivo, ma non l’unica.

Il reddito minimo di inserimento, infatti, rappresenta, sia pure in via sperimentale, una misura più generale di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, finalizzata al sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale e che, per cause psichiche, fisiche e sociali non risultano in grado di provvedere al mantenimento proprio e dei figli³⁴⁷.

³⁴⁵ Art. 59, l. n. 449/1997 e d. lgs. n. 237/1998.

³⁴⁶ BOERI, PELLIZZARI, *Ammortizzatori del terzo livello*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 207.

³⁴⁷ Art. 1, d. lgs. n. 237/1998.

Coerentemente all'intendimento di contrastare una condizione di difficoltà economica (eventualmente indotta dallo stato disoccupazionale) implicante il rischio della marginalità sociale, l'accesso al reddito minimo di inserimento è riportato alla situazione reddituale e patrimoniale dei singoli.

I destinatari del trattamento, difatti, sono individuati nei soggetti privi di reddito o nei possessori di un reddito che, tenuto conto di ogni emolumento a qualsiasi titolo percepito, non sia superiore alla cosiddetta "soglia di povertà"³⁴⁸; l'ammissione al reddito minimo di inserimento è ad ogni modo delimitata ai soggetti che, oltre a possedere i prescritti requisiti reddituali, siano residenti in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione da almeno 12 mesi (36 per chi non è cittadino dell'Unione).

Al contempo, agli individui in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro, è anche richiesta la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale, oltre che la stessa disponibilità al lavoro³⁴⁹, salvo eccezioni³⁵⁰.

La provvidenza, in specie, presenta una natura composita, essendo contraddistinta dalla presenza di due diverse prestazioni tra loro interconnesse: una prima, avente ad oggetto un emolumento di natura economica (in forma di trasferimenti monetari integrativi del reddito), e una seconda, relativa ad interventi di carattere più generale, volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei beneficiari e dei loro nuclei familiari³⁵¹.

La prestazione economica, in particolare, è data da un trattamento integrativo del reddito, pari alla differenza tra la citata "soglia di povertà" e il reddito mensile percepito dal richiedente e dai componenti del suo nucleo familiare: ove l'obiettivo viene così ad essere

³⁴⁸ Art. 6, d. lgs. n. 237/1998.

³⁴⁹ Art. 7, d. lgs. n. 237/1998.

³⁵⁰ Ad esempio per chi è già impegnato in attività di recupero scolastico o di formazione professionale; per la cura di figli di età inferiore a tre anni o di persone disabili; nel caso di accertata incompatibilità di programmi di recupero terapeutico con l'attività lavorativa.

³⁵¹ A detta di qualificata dottrina (GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, reperibile sul sito <http://www.lex.unict.it>), mentre la componente reddituale della prestazione – equiparata da taluno all'assegno sociale (CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 387-388) – è oggetto di un diritto soggettivo perfetto del beneficiario, l'elemento propriamente integrativo della stessa – che connota il reddito minimo di inserimento come forma di "assistenza attiva" – è concretamente indefinibile a priori, in quanto richiede la specificazione in via "contrattuale" del programma personalizzato di inserimento, onde ne rimarrebbe incerta e sfuggente la stessa configurazione giuridica.

quello di assicurare alla generalità dei cittadini un reddito quantomeno pari alla stessa “soglia di povertà”.

L’integrazione al reddito si protrae per un anno, con possibile rinnovo per il secondo³⁵².

Il fatto, poi, che siano ammessi al beneficio anche i lavoratori occupati, seppure in forma parziale o precaria, risponde ad una precisa esigenza di delimitazione dell’erogazione delle provvidenze alle sole situazioni di bisogno meritevoli di tutela, secondo una logica che è propria delle prestazioni assistenziali.

Per quanto concerne l’altra componente del reddito minimo di inserimento, caratteristica peculiare è rappresentata dalla sua funzione di ordine essenzialmente propulsivo: essendo per lo più rivolta a valorizzare le capacità individuali e l’autonomia economica dei singoli beneficiari allo scopo di consentire loro il superamento delle situazioni di emarginazione sociale e/o economica.

In pratica, al di là del mero sostegno economico dei soggetti tutelati, è prefigurata una finalità più ambiziosa, oltre che di effettivo contrasto della situazione di indigenza (e non già di semplice “sostegno” o “assistenza”): cioè quella di rendere gli individui in grado di poter fare da soli per il futuro, sviluppando le potenzialità di tutti i componenti dei nuclei familiari beneficiari del trattamento. Ciò in forza di appositi “programmi personalizzati” che è compito dei comuni elaborare, tenendo conto delle caratteristiche personali dei singoli, previa intesa con gli stessi interessati³⁵³.

La prefigurazione (anche) di interventi di integrazione sociale e promozionale dell’acquisizione di un’indipendenza economica, nonché la previsione di un limite temporale all’erogazione del reddito minimo di inserimento (1 anno, salvo rinnovo), oltre al condizionamento dell’effettivo protrarsi dell’erogazione medesima al mantenimento di un comportamento “congruo” da parte degli interessati, escludono l’eventualità che il trattamento in parola possa essere prestato a tempo indeterminato e senza condizioni.

A tal proposito, infatti, la legge contempla specifici obblighi in capo agli aspiranti beneficiari a garanzia dell’effettivo espletamento della funzione cui il reddito minimo di inserimento è deputato, e la cui inosservanza è tra l’altro sanzionata mediante sospensione, riduzione - anche graduale o temporanea - o revoca delle prestazioni di protezione³⁵⁴.

³⁵² Art. 6, d. lgs. n. 237/1998.

³⁵³ Art. 10, d. lgs. n. 237/1998.

³⁵⁴ Art. 10, d. lgs. n. 237/1998.

Al finanziamento dei costi delle prestazioni inerenti ai trasferimenti monetari integrativi del reddito si provvede in larga parte (90%) mediante il Fondo per le politiche sociali e, in misura nettamente minoritaria (10%), mediante contributo dei comuni. I costi di gestione del servizio e di predisposizione e realizzazione degli interventi di integrazione sociale, per contro, sono invece interamente a carico dei comuni.

È dunque all'interno di queste “coordinate” normative generali che è venuta maturando l'esperienza del reddito minimo di inserimento.

Esperienza che, a ben guardare, è stata giudicata in maniera discordante dalla dottrina: a fronte di un primo orientamento³⁵⁵, che pur valutando positivamente le potenzialità dell'istituto ne ha messo in luce lo scarso successo applicativo, soprattutto con riferimento alla reintegrazione dei beneficiari nel mercato del lavoro³⁵⁶, se ne contrappone un altro³⁵⁷ che, viceversa, ritiene sostanzialmente positivi i risultati raggiunti dalla sperimentazione ed auspica, piuttosto, un potenziamento delle capacità e delle risorse organizzative dei comuni impegnati nella realizzazione dei programmi di reinserimento.

A prescindere da siffatte valutazioni, resta comunque il fatto che il reddito minimo di inserimento ha consentito una prima rimodulazione in chiave “universale” dell'intervento di sicurezza sociale, secondo una tendenza riscontrabile, come già detto, anche rispetto ad altri versanti delle tutele di *welfare*. E che trova conferma nella stessa prefigurazione di altri istituti protettivi ad applicazione generalizzata, che testimoniano come nel sistema di sicurezza sociale si siano ormai innestati elementi di “universalismo” a vari livelli, in forme e modi sempre crescenti.

Agli istituti già citati (Fondo per le politiche sociali, indicatore della situazione economica, sanitometro, reddito minimo di inserimento), infatti, si aggiungono altre due prestazioni sociali non contributive, né categoriali: l'assegno alle famiglie bisognose con almeno tre figli minori e l'assegno di maternità a favore di donne prive di copertura previdenziale.

³⁵⁵ GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, cit., 23.

³⁵⁶ Ciò sarebbe ascrivibile, secondo alcuni autori (BOERI, PEROTTI, *Meno pensioni, più welfare*, Bologna, 2002, 74), agli stessi comuni destinatari della sperimentazione, che avrebbero trascurato i servizi di valorizzazione delle capacità dei soggetti socialmente emarginati (cioè la componente non monetaria della prestazione) per non doverne sostenere l'onere economico.

³⁵⁷ GORRIERI, *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Bologna, 2002, 140; ALTI, MAINO, *Percorsi di inserimento sociale: l'esperienza del reddito minimo in Italia*, in LUNGHINI (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, Bologna, 2001, 179 e ss.

Entrambe le prestazioni intendono offrire un primo e parziale rimedio ai rigidi e penalizzanti limiti categoriali della tutela sociale per il carico di famiglia, intesi in senso lato³⁵⁸.

L'assegno alle famiglie bisognose con almeno tre figli minori³⁵⁹ è una misura di contrasto dell'esclusione sociale specificamente indirizzata verso una delle fasce ove si registra la maggior concentrazione e persistenza della povertà in Italia³⁶⁰.

È un assegno per un ammontare (originario) di 200.000 lire mensili e per tredici mensilità, erogato dai comuni a domanda degli interessati, con onere finanziario interamente sostenuto dallo Stato.

L'assegno di maternità a favore di donne prive di copertura previdenziale³⁶¹, invece, unisce alla (prevalente) finalità di sostegno alla filiazione una (concorrente) finalità di tutela dei soggetti in condizioni di bisogno ed esclusi dalla sfera di protezione assicurativa e categoriale³⁶².

La prestazione è erogata per un arco temporale massimo di cinque mensilità, ma la sua attribuzione resta condizionata ad una soglia-limite di reddito annuo, al di sopra della quale non si ha titolo al trattamento.

Si tratta, in sostanza, di prestazioni che si collocano in perfetta sintonia con l'aspirazione universalistico-selettiva del reddito minimo di inserimento e che sembrano confermare, unitamente alla successiva legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali³⁶³, la propensione del legislatore verso opzioni di politica legislativa ben precise. Nel senso, cioè, di una rimodulazione in chiave universale dell'intervento di *welfare*.

³⁵⁸ RUDAN BRICOLA, *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, II, 1987, 483 ss.; CALAFÀ, *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, 2000, I, 176 ss..

³⁵⁹ L'istituto è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 65, l. n. 448/1998.

³⁶⁰ GORRIERI, *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, cit., 134-135, il quale mette in evidenza che l'80% delle famiglie e della spesa per l'assegno in questione sono concentrate in sei regioni meridionali, a riprova della notevole efficacia distributiva dell'istituto dal punto di vista territoriale.

³⁶¹ L'istituto è disciplinato dall'art. 66, l. n. 448/1998.

³⁶² L'art. 49, l. n. 488/1999 ha inoltre introdotto un assegno di maternità riservato alle lavoratrici, italiane o straniere, che abbiano un requisito previdenziale ridotto (cosiddette "lavoratrici discontinue"). Anche questo costituisce un sintomo significativo di una tendenza a forzare gli angusti limiti categoriali della tutela della maternità e del connesso carico economico. In proposito, v. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 488-489.

³⁶³ L. n. 328/2000.

D'altro canto, anche alla luce di quella che è la realtà disoccupazionale odierna, tale rimodulazione appare in sé difficilmente contestabile, almeno nei limiti della garanzia del soddisfacimento dei bisogni primari dell'individuo e dei diritti sociali fondamentali dell'essere cittadino³⁶⁴.

4. Verso un sistema misto di tutele?

Anticipando qui parte delle conclusioni della presente ricerca³⁶⁵ - anche al cospetto di quelle che si è visto essere le indicazioni, spesso contraddittorie, provenienti dal legislatore - sembra ormai inevitabile che la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali debba procedere lungo due direttive ben precise: l'una indirizzata al conseguimento di standard minimali di tutela a prescindere da (eventuali) meriti contributivi pregressi, al fine di garantire a chiunque la possibilità di esercizio dei diritti sociali fondamentali; l'altra, invece, orientata a riconoscere ai (soli) "lavoratori" una protezione qualitativamente e quantitativamente più elevata rispetto a quella di base, in ragione del contributo apportato dai singoli al finanziamento del sistema, secondo il più tradizionale dei rapporti assicurativi.

E ciò non solo perché - lo si è visto³⁶⁶ - sia lo schema solidaristico-redistributivo che quello mutualistico-assicurativo, assunti aprioristicamente come modelli esclusivi di riferimento, generano significative criticità nei circuiti di protezione sociale; ma anche perché la prefigurazione di un sistema "misto" - che assicuri cioè un livello minimo di protezione indipendentemente dall'appartenenza alla classe lavoratrice, salvo poi riconoscere standard di tutela "ulteriori" ai soli lavoratori-assicurati -, consentirebbe di coniugare le aspirazioni di tutela dei soggetti più deboli del mercato del lavoro (inoccupati, disoccupati di lungo periodo) con le esigenze di protezione "rafforzata" degli stessi lavoratori.

In questa stessa direzione, tra l'altro, sembra muovere un altro ordine di considerazioni.

³⁶⁴ Sulla necessaria garanzia di uno standard di vita minimale ad ogni individuo che non sia in grado di provvedervi autonomamente, v. BALANDI, *Lavoro e diritto alla protezione sociale*, cit., 161; FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Collana "Studi e Ricerche", 1993, 352 e ss.; MAZZIOTTI, *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1995, I, 134; ROMAGNOLI, *Dal lavoro ai lavori*, cit., 12 e ss..

³⁶⁵ V. cap. V, par. 2.4.8.

³⁶⁶ V. *retro*, par. 3.

I mutamenti recentemente intercorsi nella realtà disoccupazionale, infatti, hanno determinato l'esigenza di riconsiderare il ruolo che gli ammortizzatori sociali sono chiamati a svolgere nell'ambito delle "nuove" tutele di *welfare*.

Occorre prendere atto, in altre parole, che così come è mutata la realtà disoccupazionale, attualmente incentrata su un numero sempre crescente di inoccupati e di disoccupati di lungo periodo, analogamente cambiata è anche la prospettiva di intervento delle misure di sostegno contro la disoccupazione, che non potrà più essere circoscritta alla sola area delle tutele previdenziali, come attualmente disposto dal nostro ordinamento.

Le misure a tutela della disoccupazione, infatti, sono oggi chiamate ad operare in un'ottica più ampia, che tenga necessariamente conto anche delle esigenze di tutela dei soggetti più deboli del mercato del lavoro (inoccupati e disoccupati di lungo periodo, appunto). Specie alla luce della non del tutto compiuta riforma del sistema assistenziale prefigurata dalla l. n. 328/2000, che sconta ancora oggi una parziale inattuazione a livello regionale. E per effetto della quale, dunque, non è dato cogliere, sul piano delle stesse tutele sociali concernenti (anche) la disoccupazione, la presenza di una rete di garanzie efficiente e diffusa.

Sicché è direttamente in forza dell'esigenza di tutela della dignità dell'uomo in quanto tale - che si realizza proprio attraverso l'affrancamento dalla sua condizione di bisogno -, che dette misure di protezione sono chiamate ad operare in forme, finalità e modalità molteplici. Il che porta inevitabilmente a prefigurare un sistema di tutele contro la disoccupazione che, pur salvaguardando i meccanismi di tipo assicurativo propri degli attuali interventi previdenziali di sostegno al reddito, sia comunque orientato (anche) verso interventi di altro tipo. In termini, cioè, che "ridefiniscano" il ruolo delle misure di sostegno al reddito in chiave maggiormente solidaristica, ma senza che venga comunque dimenticata la loro identità originaria di matrice assicurativa.

A profilarsi, in definitiva, è dunque un sistema di protezione dalla disoccupazione che sia in grado di muoversi tra più aree di tutela differenti. Solo così, infatti, sembra possibile garantire, specie in virtù di una situazione occupazionale strutturalmente deficitaria, una tutela minima che consenta a ciascuno di salvaguardare la propria dignità personale di essere umano e, al contempo, di assicurare la possibilità di graduare l'entità delle prestazioni sulla base di appositi indici di "meritevolezza" (*id est*: i meriti lavorativi pregressi).

Del resto, come è noto, la migliore dottrina³⁶⁷ tende ormai a sfumare il confine tra tutele previdenziali e tutele di altro genere, considerato che, nel quadro dei principi costituzionali di sicurezza sociale, sono tutte rivolte, sebbene con forme e modalità diverse, alla liberazione dallo stato di bisogno, ritenuta condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici.

³⁶⁷ PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 25 e ss..

Capitolo III

1. Metodo, finalità e limiti di un'analisi comparata

Dal quadro sin qui tracciato emerge dunque un regime di ammortizzatori sociali estremamente disarticolato e quasi ingovernabile, caratterizzato da un ingente *corpus* normativo, sovente frutto di disegni disorganici e contingenti.

Un sistema che si è visto essere prefigurato in termini estremamente elaborati e complessi, che non trova allo stato riscontro in alcun altro Paese dell'Unione europea³⁶⁸, sia per ciò che concerne il piano delle tutele ordinamentali, sia per quel che riguarda gli obiettivi perseguiti dalle singole politiche di protezione sociale.

Ed infatti, si è sottolineato, in dottrina³⁶⁹, come caratteristica peculiare del sistema italiano sia proprio la sua configurazione in termini (quasi esclusivamente) di tutela del “contraente debole” del rapporto di lavoro, secondo una logica che privilegia il sostegno dei lavoratori all'interno dell'azienda – e quindi la difesa dei posti di lavoro – a scapito, da un lato, della stessa tutela dei lavoratori nell'ambito del “mercato” (profilo, quest'ultimo, comune, sia pure con i dovuti distinguo, anche ad altri ordinamenti europei³⁷⁰) e, dall'altro, della protezione dei soggetti inoccupati e/o disoccupati di lunga durata (come generalmente avviene, invece, negli altri Stati membri dell'Unione). E in ragione della quale logica si è provveduto quindi a conformare lo stesso apparato sociale di tutela, creando una rete di “norme inderogabili”³⁷¹ e di tecniche sanzionatorie³⁷² di protezione del lavoratore di gran lunga più assorbente rispetto alle misure di tipo promozionale e incentivante, che pure sono state sperimentate nel nostro come negli altri ordinamenti europei.

³⁶⁸ Così il Rapporto di attività giugno 2000-maggio 2004 al Comitato Tecnico relazioni Sindacali e Affari Sociali di Confindustria, 27 aprile 2004.

³⁶⁹ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 5.

³⁷⁰ Cfr., in questo senso, LYON, CAEN, *La crise du droit du travail*, in AA.VV. (a cura di), *In Memoriam Sir Otto Kan-Freund*, München, 1980, 517-524; LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *La disciplina del mercato del lavoro nei Paesi europei*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1986, 647. Più di recente TREU, *Le politiche sociali europee*, in TREU (a cura di), *Diritto del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, 2001, 75.

³⁷¹ DE LUCA TAMAJO, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Napoli, 1976.

³⁷² GHERA, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1979, spec. 314-319.

Dunque un'impostazione, quella del sistema italiano, di stampo tipicamente garantista, che non sembra tuttavia rispondere appieno alle indicazioni provenienti dalla “Strategia europea per la occupazione”³⁷³, che come è noto intende invece favorire l'adozione di politiche “proattive” del lavoro, volte appunto ad agevolare i soggetti espulsi dal ciclo produttivo in una loro pronta ricollocazione professionale. Essendosi, piuttosto, da sempre privilegiata la prospettiva di una tutela ad oltranza del posto di lavoro in danno delle politiche di incentivazione occupazionale e di formazione e riqualificazione professionale del personale dipendente.

Tale circostanza, invero, risulta determinante per capire come mai il nostro Paese sia ancora oggi caratterizzato da un sistema di protezione del reddito dei disoccupati nettamente diverso da quello degli altri Stati europei³⁷⁴, alcuni dei quali già da tempo orientati verso forme di tutela sociale più “flessibili”, in ossequio alle tendenze evolutive dei mercati. Come pure, sotto altro profilo, risulta fondamentale per comprendere se il nostro sistema possa essere indirizzato, a fronte di una cultura protezionistica fortemente radicata nel tessuto sociale, verso forme di tutela maggiormente interagenti con le politiche attive del lavoro. Verso forme, cioè, orientate alla salvaguardia dell'occupabilità, più che dell'occupazione.

A tal proposito, e alla luce delle rilevanti peculiarità che contraddistinguono l'esperienza italiana rispetto agli altri Paesi europei, sembra quasi scontato individuare nel metodo comparativo un *modus procedendi* corretto per un'analisi “a tutto campo” del sistema di protezione sociale, anche al fine di poter mutuare dalle esperienze positive degli altri Stati membri elementi utili in vista di un'eventuale riforma del nostro sistema di ammortizzatori sociali. Essendo ragionevole ritenere, a tal fine, che proprio da una rassegna comparata dei vari sistemi nazionali di sostegno al reddito possano emergere ed essere evidenziate buone pratiche e modelli di disciplina da prospettare – nella logica del *benchmarking* – alle autorità politiche e alle parti sociali³⁷⁵.

È tuttavia da sottolineare come una siffatta impostazione metodologica, ancorché apprezzabile nel merito, presenti tuttavia alcuni (non trascurabili) limiti, spesso strutturalmente connessi allo stesso criterio della “comparazione”: risultando in specie di

³⁷³ V. *retro*, cap. I, *sub* nota 9.

³⁷⁴ GEROLDI, *Le ragioni per riformare gli strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati e gli incentivi all'occupazione*, in Quaderni AGENS, luglio 2000, 10 ss.

³⁷⁵ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 21.

non facile applicazione soprattutto in quei campi (e, segnatamente, in quello degli strumenti di sostegno al reddito) nei quali non è sempre possibile procedere ad un'analisi di tipo "relazionale".

A tal proposito, occorre infatti tener conto, limitatamente al profilo che qui interessa, della sostanziale eterogeneità che contrassegna il panorama europeo degli istituti di protezione sociale³⁷⁶ a tutela della disoccupazione, frutto di un fenomeno multidimensionale (la disoccupazione appunto) che presuppone soluzioni diversificate in ragione delle singole realtà nazionali.

Ciò comporta, inevitabilmente, un duplice ordine di conseguenze: da un lato, l'impossibilità di procedere sempre e comunque a paragoni analitici tra i vari istituti di sostegno al reddito, soprattutto laddove la differenza tra i singoli sistemi di protezione sociale risulta talmente marcata da non consentire alcun raffronto in chiave comparativa; dall'altro, l'impossibilità di trapiantare *tout court* nei diversi ordinamenti istituti e discipline che, proprio perché si spiegano in ragione delle caratteristiche dei singoli contesti nazionali, non sempre trovano risponda positiva nella cultura, nelle tradizioni e nella storia socio-giuridica dei vari Paesi.

Si tratta, dunque, di un'impostazione che non può e non deve essere enfatizzata oltre misura, ma che deve essere viceversa accompagnata e sostenuta dalla consapevolezza che la (pur indubbia) utilità del metodo comparativo può risultare "mitigata" dai connaturati limiti che quella stessa impostazione sottende, soprattutto in un campo quale quello della protezione sociale dei lavoratori che, come è noto, rimane tendenzialmente sottratto alla competenza legislativa "unificante" del Consiglio europeo, richiedendo un'unanimità di consensi sovente di non facile realizzazione³⁷⁷.

Resta comunque un dato incontrovertibile: e cioè che l'impostazione comparativa, in una prospettiva di globalizzazione sempre più penetrante ed assorbente, che non può non investire anche il versante delle tutele sociali, risulta quantomai necessaria. Sia perché consente, in vista dell'auspicata (e da tempo annunciata) riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, di avere un quadro sinottico complessivo degli strumenti di protezione sociale che i singoli ordinamenti pongono a disposizione di lavoratori ed aziende per far fronte al rischio della disoccupazione, con la conseguente già accennata possibilità di mutuare, sia pure con i limiti sopra evidenziati, gli elementi ritenuti utili alla

³⁷⁶ LISO, *Eccedenze di personale: confronto fra i sistemi di gestione*, Lav. inf., 1994, n. 22, 12.

³⁷⁷ V. art. 137, TCE.

causa riformatrice; sia perché è ragionevole ritenere che, anche in un'ottica di valorizzazione della competizione internazionale, si tenda comunque a procedere nel senso di una standardizzazione delle tutele³⁷⁸: soprattutto per contrastare fenomeni di *dumping sociale* che oggi, al cospetto di standard nazionali di protezione del lavoro (e, quindi, dei suoi “costi”), si prospettano notoriamente in forma diffusa, con relative dinamiche distorsive sul piano della concorrenza e dei livelli occupazionali, specie nell'ambito degli Stati dove i diritti fondamentali sono meglio garantiti³⁷⁹.

2. I singoli sistemi nazionali di protezione sociale

Alla luce di tali premesse, l'analisi dei sistemi di protezione sociale esistenti a livello europeo diviene una fisiologica necessità³⁸⁰.

È opportuno, allora, soffermarsi brevemente sui singoli sistemi di tutela contro la disoccupazione, cercando di mettere qui in risalto quelli che sono gli aspetti di maggior interesse e di maggiore utilità ai fini di una successiva disamina in chiave comparata con il nostro sistema di protezione sociale.

2.1 Belgio

Il sistema belga di assicurazione contro la disoccupazione è organizzato su base obbligatoria ed è finanziato dai contributi sociali versati dai lavoratori e dai datori di lavoro.

³⁷⁸ In Italia, un importante e solenne riconoscimento di tale aspirazione era già presente nel Protocollo sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali nel luglio del 1993 (v. cap. IV, par. 1), nel punto in cui il primo si impegna a predisporre modifiche del quadro normativo in materia di gestione del mercato del lavoro e delle crisi occupazionali “*al fine di renderlo più adeguato alle esigenze di un governo attivo e consensuale e di valorizzare le opportunità occupazionali che il mercato del lavoro può offrire se dotato di una più ricca strumentazione che lo avvicini agli assetti in atto negli altri Paesi europei*”.

³⁷⁹ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale*, Milano, 2003, 608.

³⁸⁰ L'analisi qui condotta sui principali sistemi di *welfare* esistenti a livello europeo è in gran parte tratta da TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 48 e ss..

Possono accedere all'indennità di disoccupazione tutti i lavoratori disoccupati che siano abili al lavoro e che siano iscritti all'ufficio di collocamento come lavoratori in cerca di occupazione. A queste condizioni si aggiunge, però, il criterio dell'anzianità contributiva: essendo all'uopo richiesto, ai fini dell'accesso alle prestazioni indennitarie, un apporto contributivo variabile in relazione all'età del soggetto aspirante alla tutela (312 contributi giornalieri nei 18 mesi precedenti lo stato di disoccupazione per i lavoratori fino a 36 anni; 468 contributi negli ultimi 27 mesi per lavoratori compresi tra 36 e 49 anni; 624 contributi negli ultimi 36 mesi per lavoratori con più di 50 anni).

L'ammontare dell'indennità di disoccupazione è stabilita nella misura del 60% della retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, ridotta al 43 % dopo un anno, con l'imposizione di un limite minimo e di un limite massimo.

Una situazione abbastanza singolare si riscontra, invece, per quanto riguarda la durata dell'erogazione dell'indennità, per la quale non sono contemplati limiti particolari se non limitatamente alle sole ipotesi di disoccupazione di lungo periodo.

In caso di rifiuto di un'offerta di lavoro o di dichiarazioni false, è prevista la sospensione della indennità di disoccupazione per un periodo compreso tra 1 e 26 settimane, raddoppiato nell'ipotesi di reiterazione di tali comportamenti. Se le violazioni sono molto gravi, è prevista una sospensione da 4 a 52 settimane, fino alla esclusione definitiva dall'erogazione dell'indennità.

Accanto al sistema assicurativo contro la disoccupazione esiste poi un sistema assistenziale, parzialmente considerato come un sistema residuale a causa dell'esiguo numero di persone coinvolte.

I due sistemi operano in perfetta autonomia, ognuno secondo le proprie logiche e le proprie strategie, ragion per cui risulta oltremodo arduo pensare ad un loro eventuale coordinamento³⁸¹.

La stessa organizzazione interna è diversa. Da un lato, infatti, il sistema assicurativo gestisce separatamente l'erogazione delle prestazioni (livello federale) e l'attività di collocamento e di gestione delle politiche attive (livello regionale), mentre nel sistema assistenziale l'erogazione delle prestazioni e le politiche di attivazione vengono gestite solamente a livello federale.

³⁸¹ Per alcune valutazioni di dettaglio sul sistema di sicurezza sociale, v. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Belgium*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublino, 2002.

Nel concreto, il sistema assistenziale prevede varie forme di sussidio (salario minimo, sussidi per le persone anziane, sussidi per i disabili).

In particolare, alle persone che non dispongono dei mezzi sufficienti per la loro sopravvivenza viene riconosciuta una prestazione minima di sussistenza (*Minimex*), di importo variabile in relazione alla situazione familiare (in altre parole, l'ammontare del sussidio è diverso se erogato ad una persona sola piuttosto che ad una coppia con o senza figli).

Quanto alla durata della prestazione, come spesso avviene per queste forme di sussidio, non esistono limiti temporali, venendo generalmente erogata fino a che sussistono le condizioni di indigenza.

2.2 Danimarca

Il sistema di sicurezza sociale danese consta di due distinti apparati di tutela, le cui amministrazioni di riferimento sono responsabili per l'erogazione delle prestazioni sociali e per quelle contro la disoccupazione: al Ministero del lavoro è demandata la corresponsione delle prestazioni e delle misure occupazionali dirette ai lavoratori iscritti a una cassa di assicurazione contro la disoccupazione, mentre il Ministro degli affari sociali è competente per le prestazioni e le misure occupazionali volte ai lavoratori che non sono iscritti a tali casse.

A ben guardare, i due sistemi non solo utilizzano gli stessi strumenti, ma sono anche ispirati dalle medesime logiche di intervento, funzionali alla creazione, attraverso appositi programmi di reinserimento lavorativo, di un collegamento tra lavoratore disoccupato e mercato del lavoro. Ciononostante, e ad eccezione di un unico profilo comune (sia il sistema assicurativo che quello assistenziale prevedono prestazioni di durata sostanzialmente circoscritta, in quanto l'obiettivo fondamentale permane il reinserimento del disoccupato nel mercato del lavoro), non è prevista alcuna forma di coordinamento tra i due modelli di riferimento.

In caso di disoccupazione, i lavoratori iscritti ad una cassa di assicurazione contro la disoccupazione possono accedere alle indennità di disoccupazione; i lavoratori non iscritti alle suddette casse, invece, sono affidati al sistema assistenziale e percepiscono un sussidio.

A differenza della maggior parte dei paesi europei, in cui la tutela contro la disoccupazione riveste i caratteri dell'obbligatorietà, il sistema assicurativo danese prevede invece un'adesione volontaria da parte dei lavoratori³⁸²; i quali, a prescindere dal loro impiego in forma subordinata o autonoma, possono iscriversi alle casse assicurative se in età compresa fra i 18 e i 65 anni.

L'erogazione dell'indennità di disoccupazione è subordinata al possesso di un'anzianità assicurativa di almeno 1 anno e al versamento di almeno 52 settimane di contributi nel triennio precedente lo stato di disoccupazione.

Per accedere ai trattamenti contro la disoccupazione, inoltre, occorre che ricorrano ulteriori specifici requisiti (cosiddetti "criteri di eleggibilità"), che hanno il compito soprattutto di limitare l'accesso alle prestazioni (involontarietà dello stato disoccupazionale, iscrizione all'ufficio di collocamento, idoneità al lavoro, ricerca attiva di un'occupazione).

Sono inoltre sanciti alcuni obblighi che il lavoratore è tenuto a rispettare (accettazione di un impiego anche al di fuori dell'area professionale di appartenenza, partecipazione ad attività e incontri organizzati dai servizi per l'impiego), la cui violazione comporta l'irrogazione di sanzioni commisurate alla gravità dell'inadempimento (dalla sospensione per 5 settimane dell'indennità in caso di duplice abbandono volontario del lavoro nell'arco di 12 mesi, fino all'interruzione dell'erogazione dell'indennità in caso di rifiuto del lavoratore di partecipare ai programmi di reinserimento professionale).

La partecipazione del lavoratore disoccupato a misure di politica attiva è un aspetto fondamentale della strategia danese; il beneficiario della prestazione, infatti, è tenuto a partecipare a programmi di reinserimento lavorativo per un periodo di tre anni.

L'ammontare del trattamento viene determinato nel 90% della media delle retribuzioni percepite nelle 12 settimane o nei 3 mesi precedenti lo stato di disoccupazione, al netto dei contributi versati, e comunque non oltre il massimale previsto dalla legge.

2.3 Francia

In Francia il sistema assicurativo contro la disoccupazione riveste carattere obbligatorio per tutti i lavoratori dipendenti, i quali concorrono al suo finanziamento unitamente ai

³⁸² Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Denmark*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit.

datori di lavoro, sebbene secondo aliquote differenziate (2% a carico dei lavoratori e 3,6% a carico dei datori di lavoro).

Per poter accedere all'indennità devono essere soddisfatte determinate condizioni (abbandono involontario del posto di lavoro, idoneità al lavoro, iscrizione all'ufficio di collocamento, ricerca attiva di un posto di lavoro, età inferiore a 60 anni). È necessario inoltre che il lavoratore abbia lavorato almeno 6 degli ultimi 22 mesi precedenti il periodo di disoccupazione.

L'ammontare dell'indennità di disoccupazione viene stabilita in relazione alla retribuzione media giornaliera percepita dal lavoratore negli ultimi 12 mesi, applicando una percentuale progressivamente crescente in ordine alla corrispondente diminuzione dell'entità della retribuzione media giornaliera di riferimento (dal 40,4% al 57,4%, fino ad una percentuale del 75% per i redditi più bassi).

L'indennità di disoccupazione ha inoltre un andamento regressivo, per cui, dopo 4 mesi, le percentuali di definizione dell'indennità diminuiscono³⁸³.

Il trattamento indennitario può essere erogato per un minimo di 7 mesi, fino ad un massimo di 60 mesi. La definizione della durata dipende dalla combinazione dell'età del lavoratore e dell'anzianità contributiva.

Perché le condizioni stabilite per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione siano efficaci, sono previste sanzioni in caso di violazione delle stesse.

È prevista, in particolare, la sospensione della prestazione per 4 settimane in caso di dimissioni del lavoratore; allo stesso modo, è sancita la sospensione in caso di rifiuto di un lavoro accettabile o di scarsa collaborazione nella ricerca attiva di un lavoro.

Al sistema di tutele contro la disoccupazione, di stampo prettamente assicurativo, si aggiunge il sistema assistenziale di natura solidaristica³⁸⁴, finanziato in parte dallo Stato e in parte dai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro, e che comprende otto diverse forme di sostegno al reddito (sussidio per le persone anziane: *minimum vieillesse*; sussidio per gli invalidi: *minimum invalidité*; sussidio per gli adulti disabili: *allocation adulte handicapé*; sussidio d'inserimento: *allocation d'insertion*; reddito minimo d'inserimento:

³⁸³ V. anche FRONTINI, TABELLINI, *I sussidi di disoccupazione in alcuni paesi europei: le riforme degli anni '90*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 140 e ss.

³⁸⁴ Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – France*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit.

revenu minimum d'insertion; sussidio per genitori *single*: *allocation de parent isolé*; assicurazione contro la vedovanza: *assurance veuvage*).

Detto sistema di sostegno al reddito si caratterizza per un intervento su tre distinti livelli. Al primo livello, non è prevista la corresponsione di alcun sussidio, ma semplicemente la garanzia di accesso ad un programma di inserimento o reinserimento al lavoro (come nel caso dei programmi per l'occupazione dei giovani oppure il programma di accesso al lavoro); il secondo livello di intervento prevede l'erogazione di un sussidio (reddito minimo di inserimento) relativamente contenuto nell'ammontare, ma accompagnato da meccanismi di reinserimento nel mercato del lavoro e di integrazione sociale, insieme ad altri diritti accessori; il terzo livello di intervento, infine, consiste nell'erogazione di un sussidio di assistenza, non accompagnato da misure di inserimento al lavoro.

Tra le citate forme assistenziali merita indubbia attenzione il reddito minimo di inserimento, al quale possono accedere le persone che non soddisfano i criteri di eleggibilità imposti per le altre forme di sostegno al reddito.

Ciò che caratterizza tale istituto è l'approccio globale nei confronti della persona, che presuppone una valutazione dei diversi tipi di problemi che la stessa può incontrare relativamente alla casa, alla salute, al lavoro, fino alla formazione e all'inserimento lavorativo, e ai quali si cerca di far fronte in modo complessivo, attraverso un monitoraggio continuo e "trasversale" della persona medesima.

L'erogazione della prestazione, in ogni caso, resta comunque soggetta all'effettiva partecipazione del beneficiario ad appositi programmi di inserimento sociale e occupazionale, considerati la *condicio sine qua non* per la sua integrazione sociale.

2.4 Germania

Il sistema assicurativo tedesco contro la disoccupazione è su base obbligatoria per tutti i lavoratori subordinati che siano impiegati per almeno 18 ore settimanali e che percepiscano una retribuzione superiore ad una soglia prestabilita. Tale sistema viene finanziato attraverso la contribuzione sociale, calcolata sulle retribuzioni lorde dei lavoratori nella misura totale del 6,5%, equamente ripartita tra lavoratori e datori di lavoro.

L'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld*), la cui corresponsione è subordinata alla ricorrenza di specifici requisiti (stato di disoccupazione involontaria ovvero occupazione

per meno di 18 ore settimanali; iscrizione agli uffici di collocamento; abilità al lavoro; disponibilità ad accettare un lavoro confacente al proprio patrimonio professionale; ricerca attiva di un'occupazione; anzianità contributiva minima per almeno 1 anno nel triennio precedente la disoccupazione), è computata sulla base di una media delle retribuzioni percepite nelle ultime 52 settimane, secondo un importo diversificato in relazione alla presenza o meno di figli nel nucleo familiare del lavoratore.

La durata della prestazione, variabile nell'arco di un periodo compreso tra 6 e 32 mesi, dipende dall'età e dall'anzianità contributiva del beneficiario.

Sono inoltre previste apposite sanzioni, in particolare in caso di abbandono volontario del posto di lavoro e in caso di rifiuto di un lavoro accettabile o, ancora, di rifiuto di partecipare a misure di politica attiva per il reinserimento professionale. La sanzione consiste, generalmente, nella sospensione del trattamento indennitario, fino ad un massimo di 12 settimane.

Accanto al sistema assicurativo è presente un sistema assistenziale³⁸⁵, che prevede l'erogazione di un sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) in favore dei lavoratori che hanno percepito l'indennità di disoccupazione, ma che alla cessazione del sussidio sono ancora disoccupati. Detta prestazione è finanziata attraverso la fiscalità generale, è determinata in percentuale al reddito di riferimento (inferiore a quella della indennità di disoccupazione) e non prevede limiti temporali, salvo verifica annuale della permanenza dei requisiti previsti per la sua corresponsione.

Strutturalmente e funzionalmente, dunque, il sussidio di disoccupazione non differisce granché dall'indennità di disoccupazione, se non per la minore severità dei requisiti di accesso, per la concorrenza di un requisito reddituale insieme a quello soggettivo dello stato di disoccupazione (è richiesto, in altre parole, lo stato di "indigenza"), e per la forma di finanziamento che, come detto, è a carico della collettività.

L'ammontare del sussidio di disoccupazione, come pure per l'indennità di disoccupazione, dipende dalla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, risultando quindi, generalmente, abbastanza elevato.

A queste forme di sostegno del reddito si aggiunge una terza forma di sussidio (*Sozialhilfe*), erogato a coloro che non rientrano nel campo di applicazione delle provvidenze precedenti.

³⁸⁵ Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Germany*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit..

Anche questo tipo di prestazione è finanziato dalla fiscalità generale e ha durata illimitata. Il suo ammontare non dipende da retribuzioni precedentemente percepite dal lavoratore, ma è stabilito in base alla situazione del nucleo familiare.

2.5 Olanda

In Olanda l'assicurazione contro la disoccupazione è obbligatoria per tutti i lavoratori al di sotto dei 65 anni. Essa è finanziata attraverso la contribuzione dei lavoratori (nella misura del 3,65%) e dei datori di lavoro (nella misura del 5,25%).

All'interno di tale sistema esistono tre differenti tipi di indennità di disoccupazione: l'indennità di breve periodo, l'indennità proporzionale alla retribuzione e l'indennità di proseguimento.

In generale i requisiti richiesti per l'accesso al sistema indennitario prevedono che il lavoratore sia disoccupato involontario, abile e disponibile al lavoro, sia registrato all'ufficio di collocamento e sia disposto ad accettare lavori ritenuti confacenti alla propria professionalità.

L'indennità di breve periodo richiede, in aggiunta ai predetti requisiti, che il lavoratore abbia lavorato per almeno 26 settimane nelle 39 precedenti la disoccupazione. L'ammontare dell'indennità non dipende dalla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, tanto è vero che esso è determinato nella misura del 70% del salario minimo legale. Quanto alla sua durata, la legge olandese prevede l'erogazione della prestazione per un massimo di 6 mesi.

Per la corresponsione dell'indennità proporzionale alla retribuzione, oltre ad essere soddisfatta la condizione delle 26 settimane lavorative nelle ultime 39 settimane – già vista per l'indennità di breve periodo -, è necessario che il lavoratore possa dimostrare di avere almeno 52 giornate retribuite all'anno per almeno 4 degli ultimi 5 anni. L'ammontare di detta indennità è parametrata al 70% della retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, entro comunque il limite massimo previsto dalla legge. La durata della prestazione, variabile da 6 mesi a 5 anni, dipende dall'anzianità lavorativa e dall'età del lavoratore.

Cessato il diritto all'indennità proporzionale, il lavoratore disoccupato ha diritto a beneficiare di una indennità di proseguimento. Questa viene erogata nella misura del 70% del salario minimo legale, oppure della retribuzione giornaliera, se inferiore al salario

minimo. Tale indennità può essere erogata per un periodo massimo di due anni, salvo che per i lavoratori disoccupati con più di 57,5 anni, nei confronti dei quali può essere erogata fino al compimento dell'età pensionabile.

Nel caso in cui il lavoratore si dimetta (o assuma un comportamento che determini il proprio licenziamento) oppure rifiuti un lavoro accettabile ovvero, ancora, rifiuti di partecipare a programmi di reinserimento lavorativo, è prevista l'irrogazione di sanzioni, consistenti – a differenza degli altri Paesi - in una riduzione dell'indennità dal 35 al 70% (ma è contemplata anche l'interruzione dell'erogazione in caso di violazioni o di inadempimenti molto gravi).

Sul versante delle tutele sociali, il sistema olandese presenta una vasta gamma di tipologie di intervento³⁸⁶, tra le quali meritano particolare attenzione i sussidi sociali per le persone che non riescono a garantirsi il minimo indispensabile per la sopravvivenza. Competenti per tali forme di assistenza sociale sono le amministrazioni comunali, che provvedono all'erogazione dei sussidi nei confronti di tutti i cittadini (olandesi o stranieri legalmente residenti in Olanda) con più di 18 anni, sprovvisti delle risorse necessarie per la loro sopravvivenza.

Come nel caso delle indennità di disoccupazione, sono previste specifiche condizioni di accesso alle suddette prestazioni sociali (ricerca attiva di un lavoro, iscrizione agli uffici di collocamento, partecipazione a corsi e a programmi personali per la reintegrazione nel mercato del lavoro).

Tendenzialmente i beneficiari di questo tipo di prestazione sono persone che hanno effettive difficoltà nella ricerca di un impiego e che hanno poche possibilità concrete di rientrare nel mercato del lavoro.

2.6 Regno Unito

Anche nel Regno Unito il sistema di protezione contro la disoccupazione è su base obbligatoria.

Le prestazioni previste in caso di disoccupazione sono sostanzialmente due: l'indennità di disoccupazione basata sui contributi (*Contribution-related Jobseeker's Allowance*) e l'indennità di disoccupazione basata sul reddito (*Income-related Jobseeker's Allowance*).

³⁸⁶ Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Netherland*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit..

Al disoccupato che intenda far domanda per il trattamento indennitario, tanto nella forma *contribution-based* che in quella *income-based*, si richiede la sottoscrizione di un apposito piano di reinserimento (*Jobseeker's Agreement*), che definisce le azioni (in termini di formazione, ricerca di lavoro, partecipazione alle iniziative dell'ufficio di collocamento, ecc.) che si intende intraprendere per trovare un'occupazione.

La prima provvidenza (*Contributionrelated Jobseeker's Allowance*) riguarda tutti i lavoratori subordinati tra i 16 e i 65 anni (nonché alcune categorie di lavoratori autonomi) e viene erogata previo accertamento dei requisiti specificamente richiesti per l'accesso a detta prestazione (involontarietà della disoccupazione; idoneità e disponibilità al lavoro; ricerca attiva di un impiego; età inferiore a quella pensionabile; assolvimento degli obblighi contributivi). A queste condizioni si aggiungono i requisiti di anzianità contributiva, che prevedono il versamento, in uno dei due ultimi anni fiscali, di un contributo pari ad almeno 25 volte il contributo minimo previsto per quell'anno e per entrambi gli anni un versamento totale per un ammontare di almeno 50 volte il contributo minimo previsto per quegli anni.

L'importo della prestazione è indipendente dal reddito precedentemente percepito, consistendo in un importo forfetario variabile in funzione di tre distinte fasce di età del lavoratore disoccupato (€ 51 a settimana fra i 16 e i 17 anni, € 67 a settimana fra i 18 e i 24 anni e € 85 a settimana dai 25 anni in su), mentre la durata della prestazione è stabilita nel limite massimo di 182 giornate.

L'indennità legata al reddito (*Income-related Jobseeker's Allowance*), invece, trova applicazione nei confronti dei lavoratori possessori di un reddito inferiore ad un importo minimo prestabilito: oltre alle condizioni di eleggibilità valide anche per l'altro tipo di indennità, in questo caso è necessario che il lavoratore non abbia risorse economiche per più di € 12.775 e non abbia un partner che lavori più di 24 ore a settimana. Per questo tipo di indennità, peraltro, non è previsto alcun requisito contributivo.

L'importo dell'indennità dipende dai carichi familiari e dai livelli di reddito del richiedente, mentre non sono previsti limiti alla sua durata, venendo la prestazione erogata finché perdurano le condizioni che danno titolo all'erogazione del trattamento .

Nel caso in cui il beneficiario di una delle due indennità abbandoni il lavoro (o assuma un comportamento tale da indurre al suo licenziamento), ovvero nel caso rifiuti un lavoro accettabile, è prevista una sospensione dell'erogazione della prestazione fino a 26 settimane.

Entrambe le indennità vengono definite come indennità di disoccupazione, benché l'indennità legata al reddito sembri avvicinarsi più ad una prestazione assistenziale che assicurativa, anche se i criteri di eleggibilità sono abbastanza stringenti come quelli validi per l'altro tipo di indennità.

A questi due istituti principali si affiancano tutta una serie di misure collaterali che mirano ad incentivare la ricerca di un'occupazione da parte di alcune fasce svantaggiate della forza lavoro, come giovani, disoccupati, invalidi: lavori socialmente utili, formazione a tempo pieno, impieghi sovvenzionati presso imprese private.

Di particolare rilevanza, in proposito, è il cosiddetto “*Back to work Bonus*”³⁸⁷.

Si tratta di una provvidenza *sui generis* che mira ad incentivare il disoccupato a mantenere i contatti con il mercato del lavoro durante il periodo di godimento del sussidio, attraverso l'accettazione di impieghi a tempo determinato e/o parziale. Il “*Back to work Bonus*”, infatti, viene corrisposto al solo disoccupato che trovi una nuova occupazione, ed è pari alla metà del reddito guadagnato durante il godimento del sussidio. Per evitare una strumentalizzazione impropria del sussidio - che spetta a tutti i percettori della *Income-related Jobseeker's Allowance* e a tutti coloro che abbiano ottenuto almeno 91 giorni di *Contributionrelated Jobseeker's Allowance* - è prevista la sospensione dell'erogazione della prestazione, per un periodo di riferimento variabile, nei confronti di coloro che lascino volontariamente la “nuova” occupazione o che si siano resi responsabili del proprio licenziamento per cattiva condotta.

Il sistema inglese, inoltre, annovera ulteriori varie forme di sostegno al reddito (*Incapacity Benefit, Severe Disablement Allowance, Invalid Care Allowance, Housing Benefit, Council Tax Benefit, Widows Benefit*, ecc.), tra le quali merita di essere menzionata l'*Income Support*. A questa forma di sussidio sociale accedono i lavoratori disoccupati che non hanno i requisiti richiesti per beneficiare delle *Jobseeker's Allowance* (cioè le indennità precedentemente illustrate).

L'ammontare dell'*Income Support* dipende dalle condizioni economiche della persona e dai carichi familiari.

2.7 Spagna

³⁸⁷ FRONTINI, TABELLINI, *I sussidi di disoccupazione in alcuni paesi europei: le riforme degli anni '90*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 143 e ss..

Come nella maggior parte dei Paesi europei, anche in Spagna l'assicurazione contro la disoccupazione è a carattere obbligatorio.

L'erogazione delle prestazioni - che sono finanziate attraverso i contributi versati dai lavoratori (nella misura del 4,7%) e dai datori di lavoro (nella misura del 23,6%) -, è subordinata all'accertamento della ricorrenza dei requisiti di eleggibilità (involontarietà dello stato di disoccupazione, abilità e disponibilità al lavoro, iscrizione all'ufficio di collocamento, età compresa tra 16 anni e l'età pensionabile), cui si aggiunge il criterio relativo all'anzianità contributiva, che prevede il versamento di contributi per 360 giorni nei 6 anni precedenti il periodo di disoccupazione.

L'importo dell'indennità di disoccupazione viene determinata in base alle retribuzioni dei 180 giorni precedenti la disoccupazione. In particolare, l'importo corrisponde al 70% del reddito di riferimento per i primi 180 giorni e del 40% per il periodo successivo, nel rispetto di un minimale e di un massimale predeterminati per legge.

La durata della prestazione è variabile in funzione della durata del periodo di contribuzione del lavoratore nei 6 anni precedenti la disoccupazione stessa, e comunque non può oltrepassare il limite massimo di 2 anni.

Accanto all'indennità di disoccupazione è previsto un sussidio di disoccupazione che spetta ai lavoratori disoccupati che hanno esaurito il diritto all'erogazione dell'indennità di disoccupazione, oppure che non soddisfano i requisiti imposti per l'accesso all'indennità stessa.

Per avere diritto a tale tipo di sussidio non sono richiesti particolari requisiti, se non uno stato di disoccupazione involontaria, l'iscrizione all'ufficio di collocamento, il possesso di un'età compresa tra 16 anni e l'età pensionabile. In alcuni casi è richiesto un minimo di versamenti contributivi corrispondente a 3 o a 6 mesi.

L'ammontare del sussidio di disoccupazione è previsto nella misura del 75% del salario minimo e viene erogato per un periodo di 6 mesi, rinnovabile per altri sei mesi, fino ad un massimo di 18 mesi in casi particolari.

Oltre a questo sussidio, esistono in Spagna altre forme di sostegno del reddito che fanno parte di un sistema assistenziale³⁸⁸. Ne fanno parte ben 17 forme diverse di provvidenze economiche, corrispondenti alle altrettante comunità autonome presenti nel territorio nazionale.

³⁸⁸ Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Spain*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit..

Generalmente tali sussidi sono minimi, e comunque soltanto in pochi riescono ad accedervi.

2.8 Svezia

In Svezia il sistema di assicurazione contro la disoccupazione è organizzato su base volontaria ed è costituito da 38 “Casse assicurazioni”.

L’indennità erogata in caso di disoccupazione spetta quindi soltanto ai lavoratori subordinati (ma anche ad alcune tipologie di lavoratori autonomi) iscritti ad una delle suddette casse, che non abbiano compiuto 65 anni di età, e che soddisfano i requisiti richiesti (involontarietà della disoccupazione, iscrizione all’ufficio di collocamento, abilità e disponibilità al lavoro, collaborazione con i servizi per l’impiego nella definizione di un programma di reinserimento al lavoro e la ricerca attiva di un lavoro). Occorre inoltre, in aggiunta ai suddetti requisiti, che il lavoratore richiedente sia in possesso di una specifica anzianità assicurativa (almeno 6 mesi e per almeno 70 ore al mese, ovvero 6 mesi e almeno 450 ore).

L’importo della indennità di disoccupazione è stabilito nell’80% della retribuzione giornaliera media calcolata durante il periodo di riferimento, per un massimo di € 80 al giorno per i primi 100 giorni e, per i giorni successivi, di € 73.

L’indennità di disoccupazione viene erogata per 300 giorni (per 5 giorni a settimana, quindi 60 settimane) per i lavoratori fino a 57 anni e per 450 giorni (90 settimane) per i lavoratori con più di 57 anni. Ma la durata può essere prolungata fino a 600 giorni.

Nel caso in cui il lavoratore abbandoni il proprio lavoro senza un valido motivo è prevista la sospensione dell’erogazione dell’indennità di disoccupazione per 45 giorni, mentre nel caso in cui rifiuti un lavoro accettabile, la prima volta è prevista una riduzione del 25% della indennità di disoccupazione per 40 giorni, la seconda e la terza volta una riduzione del 50%, rispettivamente, per ulteriori 40 e 60 giorni.

È prevista, inoltre, l’erogazione di un sussidio sociale per le persone che temporaneamente si trovino nella situazione di non poter provvedere alla loro sussistenza o a quella della propria famiglia³⁸⁹, di importo variabile in relazione alla specifica situazione familiare del richiedente (persone sole, coppie, figli a carico, ecc.).

³⁸⁹ Cfr. *Integrated approaches to active welfare and employment policies – Sweden*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, cit..

Non sono previsti limiti alla durata di tale sussidio, in quanto è previsto che venga erogato fintanto che permangano le condizioni di indigenza.

3. *L'analisi comparata*

Dall'osservazione delle diverse connotazioni strutturali che contraddistinguono i singoli sistemi di protezione sociale europei, dunque, emerge un quadro che, pur contrassegnato da una spiccata disomogeneità³⁹⁰ di fondo quanto a tipologie e modalità di intervento, presenta nondimeno profili comuni di tutela.

In caso di disoccupazione, infatti, tutti gli ordinamenti giuslavoristici europei contemplano la corresponsione di prestazioni economiche in sostituzione del reddito, sovente caratterizzate, sul piano generale, da finalità polivalenti.

Sul piano macroeconomico, infatti, quelle prestazioni fungono da stabilizzatori finanziari nelle fasi congiunturali negative (tassi di crescita poco elevati, scarsa richiesta di lavoro, alti livelli di disoccupazione); in un'ottica di tutela individuale, invece, quelle stesse prestazioni rappresentano un sostegno concreto per i disoccupati, consentendo loro di cercare una nuova occupazione con relativa tranquillità, senza l'ossessione indotta dalla necessità di avere un reddito immediato³⁹¹.

Dette prestazioni, lo si è visto, fanno capo ad un sistema di stampo marcatamente assicurativo, a fronte del quale i lavoratori, che pagano un "premio" sotto forma di "contributi sociali", ricevono in cambio, in caso di disoccupazione, una controprestazione prevalentemente economica, che si concretizza generalmente nell'erogazione, da parte dell'ente gestore di tale assicurazione, di un trattamento indennitario.

Le prestazioni erogate dai singoli ordinamenti nazionali, inoltre, sono spesso accompagnate dalla corresponsione di eventuali sussidi "assistenziali", che intervengono a sostegno del reddito dei disoccupati che non rientrano nel campo di applicazione dei trattamenti indennitari, ovvero in sostituzione di quegli stessi trattamenti al momento della loro cessazione (emblematico, in tal senso, è il caso di Spagna e Germania).

Nella maggior parte dei Paesi, l'assicurazione contro la disoccupazione è obbligatoria: soltanto in Danimarca e Svezia tale assicurazione è su base volontaria, anche se poi, di

³⁹⁰ LISO, *Eccedenze di personale: confronto fra i sistemi di gestione*, cit., 12.

³⁹¹ WERNER, WINKLER, *Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit*, in *LABWerkstattbericht*, LAB, 2003, 5.

fatto, l'iscrizione o l'adesione a forme di tutela previdenziale contro la disoccupazione è pressoché generalizzata.

Il campo di applicazione comprende generalmente tutti i lavoratori subordinati (e, in taluni casi, anche i lavoratori autonomi: ad esempio, Regno Unito e Svezia) entro i limiti dell'età pensionabile.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento delle prestazioni relative alla disoccupazione, nella maggior parte dei Paesi esso si basa su meccanismi di tipo contributivo, secondo aliquote di ripartizione degli oneri che variano da Stato a Stato. In Germania, ad esempio, la percentuale di contribuzione è uguale sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, mentre in Francia e in Olanda la percentuale maggiore è a carico del datore di lavoro; in Danimarca, i contributi sono soltanto a carico del lavoratore che è iscritto alla cassa, mentre in Svezia è solo il datore di lavoro che sostiene questo onere. Nel Regno Unito, infine, viene versato, sia da parte del lavoratore, sia del datore di lavoro, un contributo sociale unico che comprende anche il contributo per l'assicurazione contro la disoccupazione.

La fiscalità generale, per contro, interviene nell'ambito delle prestazioni di assicurazione contro la disoccupazione solo a copertura di eventuali deficit che si possono creare nella gestione delle singole assicurazioni. Mentre sono generalmente finanziati dallo Stato, invece, i sussidi sociali e le varie prestazioni di carattere assistenziale, che spesso intervengono in sostegno del reddito dei lavoratori proprio nel momento in cui cessa il diritto dei disoccupati a percepire l'indennità di disoccupazione. Questo accade, ad esempio, in Francia, Olanda, Svezia, Germania e Regno Unito.

3.1 I criteri di eleggibilità

Si è sottolineato, in dottrina³⁹², che gran parte degli Stati europei si sono trovati recentemente ad affrontare, limitatamente alla gestione della sicurezza sociale, un problema di aumento generale della relativa spesa complessiva che ha spinto gli stessi Stati membri verso la ricerca di possibili soluzioni riformatrici dei propri sistemi di *welfare*.

³⁹² TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 23.

Al fine di contenere, per quanto possibile, la spesa sociale, in particolare in relazione alle prestazioni erogate in caso di disoccupazione, i vari Paesi dell'Unione sono sinora intervenuti attraverso un inasprimento delle condizioni di accesso ai trattamenti indennitari, riducendo la generosità delle prestazioni e imponendo alcuni adempimenti ai beneficiari delle provvidenze, nell'intento di incentivarli nella ricerca attiva di un'occupazione e, al contempo, di sensibilizzarli nel non gravare eccessivamente sul sistema di sicurezza sociale.

Generalmente, infatti, si ritiene che i criteri di eleggibilità, proprio perché limitano l'accesso alle prestazioni sociali attraverso l'imposizione di condizioni ed oneri, possano svolgere un efficace ruolo di contrasto ai comportamenti strumentali e opportunistici dei beneficiari delle prestazioni, con conseguente riduzione dello stesso tasso di disoccupazione.

Dall'osservazione empirica è agevole riscontrare – almeno per i Paesi oggetto di questo studio comparato – una certa omogeneità nelle tipologie di criteri di eleggibilità previsti dai vari sistemi di sicurezza sociale.

Il riferimento, innanzitutto, è all'involontarietà dello *status* di disoccupato, spesso accompagnata dall'iscrizione alle liste di collocamento come lavoratore in cerca di occupazione. Essendo convinzione praticamente generalizzata che è proprio l'assenza di una qualsivoglia ascrivibilità al soggetto richiedente dello stato di bisogno indotto dalla disoccupazione a giustificare l'erogazione della medesima provvidenza economica. Nel senso, cioè, che lo Stato è disposto a farsi carico del sostegno economico del disoccupato a condizione che la situazione di bisogno non sia stata volutamente provocata dal soggetto richiedente la prestazione.

A rilevare, sotto altro profilo, è poi il criterio di eleggibilità relativo alla “disponibilità al lavoro”.

Si tratta, invero, di un concetto variamente definito dai singoli ordinamenti nazionali, ma che tendenzialmente presuppone un'effettiva “apertura” del disoccupato verso eventuali iniziative lavorative e possibili forme di collaborazione che dovessero presentarsi nel giro di breve tempo. Questo criterio ha ovviamente lo scopo di disincentivare la richiesta di indennità di disoccupazione da parte di persone che non hanno una reale intenzione di rientrare nel mercato del lavoro.

Al riguardo, peraltro, risulta di difficile interpretazione la nozione di “lavoro accettabile”, anche e soprattutto in relazione alle possibilità di rifiuto opponibili dal fruitore della prestazione e alle sanzioni eventualmente irrogabili.

Le componenti generalmente prese in considerazione nella valutazione dell’“accettabilità” o meno di un impiego sono rinvenibili, principalmente, nell’elemento “geografico” (relativo, cioè, alla mobilità richiesta), in quello “materiale” (inerente alla retribuzione prevista dal lavoro) e in quello “funzionale” (che concerne il tipo di attività e la mansione da svolgere).

Se originariamente si riteneva “accettabile” un lavoro che garantisse una retribuzione non inferiore a quella precedentemente percepita, che non richiedesse uno spostamento geografico rilevante, né tanto meno un cambiamento del tipo di attività e delle mansioni svolte, la realtà odierna vede invece prevalere interpretazioni più restrittive.

In Olanda e nel Regno Unito, per esempio, si ritengono accettabili, in riferimento al criterio geografico, anche posti di lavoro che richiedono spostamenti fino a due ore giornaliere (in Belgio addirittura quattro!). Mentre, con riferimento alla condizione funzionale, tendenzialmente la maggior parte dei Paesi dell’Unione definisce un lavoro “accettabile” se garantisce al lavoratore la possibilità di svolgere un’attività per lo meno “simile” a quella da lui precedentemente svolta (unica eccezione è costituita dalla Danimarca, che limitatamente ai (soli) primi mesi di disoccupazione riconosce al lavoratore la possibilità di rifiutare un lavoro se non corrispondente alla sua esperienza professionale pregressa). Ancora, in Germania si ritiene che possa considerarsi adeguata e “accettabile” anche un’occupazione che comporti una retribuzione inferiore a quella di origine, ovvero che richieda mobilità geografica, purché entro certi limiti³⁹³.

È ancora da rilevare, poi, la recente tendenza all’introduzione, in una prospettiva di transizione dai sistemi di *welfare* ai sistemi di *workfare*, di condizioni per la partecipazione dei lavoratori a programmi di politica attiva per l’occupazione, spesso consistenti in misure di *job creation* o di reinserimento al lavoro.

In Olanda, per esempio, è prevista la partecipazione dei lavoratori a programmi formativi, il cui rifiuto comporta la comminazione di sanzioni, consistenti nella sospensione dell’indennità per un periodo di tempo determinato. In Danimarca il sistema prevede che dopo il primo anno il lavoratore possa continuare, per un massimo di altri tre anni, a

³⁹³ *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht der Kommission*, 24 e, in dottrina, SPATTINI, *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, n. 4, 685.

percepire l'indennità solo se partecipa a programmi di vario tipo, volti alla riduzione della disoccupazione.

Sulla stessa falsariga si pone un'altra condizione, prevista in numerosi altri ordinamenti, consistente nella ricerca attiva, adeguatamente comprovata, di un'occupazione da parte del lavoratore disoccupato.

In alcuni ordinamenti, a titolo esemplificativo, è richiesto un rapporto dettagliato e una frequenza minima delle domande di lavoro: in Francia la verifica della ricerca di un'occupazione avviene attraverso la presentazione di documentazione e di un rapporto ogni quattro mesi³⁹⁴; nel Regno Unito, invece, il disoccupato viene seguito molto da vicino da un *personal adviser*, che lo sollecita e lo guida alla ricerca di una nuova occupazione. Il controllo in questo caso viene appunto attuato attraverso i frequenti colloqui e incontri del lavoratore con il suo *personal adviser*.

Alle suddette incombenze, infine, si aggiungono gli adempimenti richiesti nei confronti dei servizi pubblici per l'impiego³⁹⁵. Al lavoratore, infatti, viene spesso richiesto di presentare documenti e informazioni o di partecipare a colloqui periodici e a programmi e a iniziative per la ricollocazione professionale presso i medesimi centri per l'impiego. Il rifiuto del lavoratore a partecipare a siffatti programmi o iniziative, infatti, si traduce generalmente nella comminazione di sanzioni.

3.2 Le sanzioni

Tutti gli ordinamenti osservati sanzionano innanzitutto la disoccupazione “volontaria” del lavoratore, quindi sia la perdita del lavoro determinata dal lavoratore attraverso le sue dimissioni volontarie, sia l'assunzione di comportamenti che giustificano il licenziamento da parte del datore di lavoro³⁹⁶.

Generalmente la sanzione prevista consiste nella sospensione dell'erogazione della prestazione per un periodo che può variare notevolmente da ordinamento a ordinamento: 26 settimane nel Regno Unito; 12 in Germania; 5 in Danimarca; 4 in Francia; 45 giorni in Svezia.

³⁹⁴ OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*.

³⁹⁵ Per una rassegna comparata v. TIRABOSCHI, *Commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Milano, 2003.

³⁹⁶ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit. 30.

Altro comportamento che viene comunemente sanzionato è il rifiuto da parte del lavoratore di un lavoro considerato “accettabile”, nonché il rifiuto di partecipare ai programmi formativi, volti essenzialmente a migliorare la ricollocabilità professionale dei lavoratori disoccupati.

Anche in questo caso la sanzione prevista consiste prevalentemente nella sospensione dell'erogazione della prestazione per un periodo determinato di tempo, variabile da Stato a Stato (si passa dalle 12 settimane della Germania alle 2-4 settimane del Regno Unito, fino ad una sola settimana in Danimarca). In Svezia è invece prevista la riduzione dell'indennità - che aumenta in ragione della reiterazione dei casi, passando dal 25%, al 50%, fino alla sospensione - per un periodo di 40 giorni.

Oltre alla sospensione della prestazione sociale per un periodo di tempo prefissato, in molti Paesi la reiterazione di comportamenti non collaborativi (in particolare del rifiuto di impieghi ritenuti “accettabili” e della partecipazione ai programmi di politica attiva) è sovente sanzionato con la definitiva cessazione della prestazione.

3.3 I requisiti di anzianità contributiva

Oltre ai criteri di eleggibilità (e al connesso sistema sanzionatorio), i sistemi assicurativi contro la disoccupazione dei Paesi europei esaminati contemplano il possesso di determinati requisiti di anzianità contributiva e/o assicurativa per l'accesso alle prestazioni.

In altre parole, hanno diritto all'erogazione delle prestazioni assicurative soltanto i lavoratori che, oltre a rientrare nel campo di applicazione e a soddisfare tutti i criteri e gli adempimenti previsti, siano stati occupati (cioè abbiano versato contributi) per un periodo di tempo prestabilito.

Anche in questo caso, ogni ordinamento prevede anzianità contributive diverse.

Esistono Paesi nei quali sono contemplate condizioni abbastanza rigide, come nel caso della Danimarca, dove è richiesta l'iscrizione per un anno alla cassa di disoccupazione, oppure l'Olanda, dove si richiede una anzianità contributiva di 26 settimane in riferimento alle 39 settimane precedenti il periodo di disoccupazione.

Per contro, la normativa tedesca prevede invece un periodo contributivo di almeno 12 mesi, in rapporto però ai 3 anni precedenti la disoccupazione, mentre la Spagna di 360 giorni, in riferimento però ai 6 anni precedenti.

Risulta allora evidente che per poter confrontare le condizioni previste dai vari Paesi non è corretto basarsi esclusivamente sull'anzianità contributiva richiesta, dovendosi altresì considerare il periodo di riferimento in cui detta anzianità viene ad essere computata³⁹⁷.

In tal senso, Paesi come la Germania, che prevedono 1 anno di contribuzione in riferimento ai 3 anni precedenti, richiedono che il lavoratore sia stato attivo solo 1/3 del tempo e, di conseguenza, impongono una condizione meno severa rispetto a Paesi come l'Olanda, dove tale rapporto è di 2/3, anche se il periodo in assoluto è di 6 mesi, quindi inferiore all'anno previsto in Germania. La stessa cosa si ripropone amplificata nel caso della Spagna, dove il rapporto fra periodo contributivo richiesto (1 anno) e periodo di riferimento (6 anni) è di 1/6, quindi tutto sommato un criterio tutt'altro che severo.

Del tutto *sui generis*, invece, è la situazione del Regno Unito, ove la condizione imposta relativamente alla contribuzione del lavoratore non fa riferimento al periodo, ma all'ammontare dei contributi versati. È infatti prescritto che, in uno degli ultimi due anni fiscali, il lavoratore abbia versato contributi per un importo di almeno 25 volte il minimo contributivo oppure, nell'insieme degli ultimi due anni, un importo di 50 volte il minimo contributivo.

3.4 Il periodo di carenza, la durata dell'indennità, l'entità della prestazione

In alcuni ordinamenti, tra l'inizio dello stato di disoccupazione e l'erogazione della indennità è previsto un periodo di carenza, generalmente abbastanza limitato, nel quale l'indennità non viene appunto erogata (in Francia, per esempio, tale periodo è di 7 giorni, nel Regno Unito di 3, in Svezia di 5).

Per quanto riguarda la durata della prestazione, che varia sensibilmente in funzione dello Stato di appartenenza (si va dai 5 anni di Francia e Olanda, ai 4 anni della Danimarca, ai 32 mesi della Germania, fino alle 26 settimane del Regno Unito), questa dipende sovente dalla combinazione di condizioni diverse, in prevalenza individuabili nell'età del beneficiario della prestazione e nella sua anzianità contributiva.

Anche in tal caso, tuttavia, il criterio della comparazione risulta di difficile applicazione, atteso che la durata della prestazione, come già detto, dipende appunto da molteplici fattori. Sicché il modo migliore per confrontare i diversi ordinamenti, probabilmente, è

³⁹⁷ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 34.

quello di considerare un caso-tipo, per esempio un lavoratore di 40 anni, con il massimo di anzianità contributiva richiesta³⁹⁸.

In base a queste condizioni è stato evidenziato che il sistema danese eroga l'indennità di disoccupazione per 48 mesi, quello francese per 30 mesi, quello olandese per 24, quello svedese per 14 mesi, quello tedesco per 12 e quello inglese per 6.

Questa classifica può in parte rappresentare la "generosità temporale" dei vari sistemi, rispetto alla quale il profilo problematico è costituito dal fatto che maggiore è la durata della prestazione nei confronti dei disoccupati - e quindi l'aspettativa di avere un'entrata sicura -, minore è la loro motivazione verso la ricerca di un lavoro e, conseguentemente, maggiore è il periodo di disoccupazione.

Senonché proprio la "generosità temporale" delle prestazioni indennitarie (unitamente ad un sistema di controlli non sempre efficace) ha determinato un innalzamento progressivamente costante della spesa sociale in numerosi Paesi europei. Ragion per cui molti di questi (Olanda, Svezia e, ultimamente, la Germania) hanno provveduto, come già detto, ad inasprire i criteri di eleggibilità in precedenza descritti, oltre che a rafforzare il monitoraggio dell'attività di ricerca dell'occupazione da parte dei beneficiari dei trattamenti.

Quanto alla determinazione dell'entità delle provvidenze contro la disoccupazione, fattore determinante è costituito prevalentemente dalle retribuzioni percepite dai lavoratori in un arco temporale predefinito, anch'esso differente da Paese a Paese. In concreto, comunque, la retribuzione di riferimento sulla quale è calcolato l'ammontare dell'indennità è generalmente una media delle retribuzioni percepite, appunto, in detto periodo.

L'ammontare effettivo della prestazione, invece, viene calcolato sulla base di aliquote percentuali della retribuzione. Tali percentuali, generalmente abbastanza elevate, variano dal 90% della retribuzione in Danimarca, all'80% in Svezia, al 70% dell'ultima retribuzione giornaliera in Olanda, al 60% (o 67% con figli a carico) della retribuzione netta in Germania, mentre in Francia le percentuali vengono applicate in base a scaglioni di reddito.

Unica eccezione è rappresentata dal Regno Unito, nel quale l'indennità di disoccupazione non è rapportata alla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore, ma ad un importo forfetario che dipende dall'età del lavoratore e dai carichi familiari.

³⁹⁸ WERNER, WINKLER, *Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit*, in *LABWerkstattbericht*, cit., 12.

3.5 Altre forme di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati

Nella maggior parte degli ordinamenti europei, accanto ai regimi assicurativi di tutela contro la disoccupazione, esistono sistemi assistenziali che spesso intervengono con forme di sostegno al reddito alternative e/o sostitutive di quelle previste dal sistema assicurativo. Dette forme assistenziali, come già evidenziato, generalmente intervengono a favore dei lavoratori disoccupati che non rientrano nel campo di applicazione delle indennità di disoccupazione, ovvero di coloro che hanno terminato il periodo di fruizione dei trattamenti indennitari.

In Francia, per esempio, accanto alla *assurance de chômage*, esiste un regime assistenziale che prevede l'intervento di un sussidio di solidarietà alla cessazione dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione e di un reddito minimo di inserimento per i soggetti in condizioni di indigenza. In Germania, come visto, esiste un sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) che viene erogato dopo la cessazione del diritto all'indennità di disoccupazione, (eventualmente) seguito da un ulteriore sussidio sociale (*Sozialhilfe*). In Svezia è previsto un sussidio di base, che viene erogato ai soli lavoratori disoccupati non assicurati contro la disoccupazione o a coloro che non rientrano nel campo di applicazione dell'indennità di disoccupazione: ne rimangono pertanto esclusi i disoccupati che hanno smesso di percepire l'indennità di disoccupazione. In Spagna è contemplato l'intervento di un sussidio di disoccupazione per i lavoratori disoccupati al momento della cessazione della corresponsione dell'indennità di disoccupazione, ovvero per quei lavoratori che non soddisfano i requisiti per l'accesso a tale prestazione.

L'accesso a tali sussidi - limitatamente, invero, alle prestazioni corrisposte successivamente alle indennità di disoccupazione -, è generalmente subordinato (specie in Francia e Germania) alla ricorrenza delle stesse condizioni imposte per l'accesso ai trattamenti di disoccupazione, ad eccezione del requisito dell'anzianità contributiva o assicurativa.

A differenza delle indennità di disoccupazione, l'importo di queste prestazioni assistenziali non dipende dalla retribuzione precedentemente percepita dal lavoratore disoccupato, e consiste prevalentemente in un ammontare forfetario. Fa eccezione la Germania, ove l'importo del sussidio di disoccupazione è definito attraverso una

percentuale della retribuzione percepita in precedenza, anche se di entità inferiore a quella dell'indennità di disoccupazione.

Tendenzialmente, quindi, tutti i sussidi assistenziali risultano di ammontare inferiore rispetto alle indennità di disoccupazione e sono generalmente finanziati dalla fiscalità generale.

Per quanto riguarda la durata della prestazione, spesso non sono contemplati limiti temporali, ma piuttosto delle verifiche periodiche circa la permanenza dei requisiti che legittimano la corresponsione del sussidio.

È peraltro da rilevare che i sistemi assistenziali esaminati, in gran parte, non si limitano a fornire risposte ai lavoratori disoccupati non rientranti nel campo di applicazione dei regimi assicurativi, ma rivolgono sovente la propria attenzione, più in generale, alle molteplici problematiche (economiche e sociali) che possono interessare particolari categorie di soggetti (genitori *single*, disabili, anziani, persone in condizioni disagiate, ecc.), prevedendo nei loro confronti appositi interventi di integrazione sociale e/o di (re)inserimento lavorativo.

3.6 I modelli delle indennità di disoccupazione negli Stati dell'Unione Europea

A conclusione dell'analisi sin qui condotta, e sulla base degli elementi comuni ai singoli ordinamenti nazionali di protezione sociale in precedenza evidenziati, si può dunque arrivare a definire, sebbene in via meramente schematica, i “modelli” di *welfare* di riferimento presenti nell'Unione europea³⁹⁹.

Un primo modello è quello “scandinavo”, che raggruppa il sistema svedese e danese, nonché quelli (sia pur non analizzati in questa sede) di Finlandia e Norvegia. Detti sistemi sono caratterizzati dalla volontarietà di adesione all'assicurazione contro la disoccupazione, da un tendenziale legame delle politiche passive alle politiche attive del lavoro e da alti livelli di spesa pubblica per il sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati, che consente un'elevata generosità economica e “temporale” dei trattamenti indennitari.

Agli antipodi del modello scandinavo si colloca il modello “mediterraneo”, rappresentato dai sistemi di Spagna, Portogallo e Grecia (nonché da quello italiano). In questi Paesi il

³⁹⁹ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 41-42.

livello di spesa pubblica per le prestazioni sociali in caso di disoccupazione è generalmente basso; i trattamenti indennitari sono commisurati alle retribuzioni percepite nei periodi precedenti la disoccupazione e sono legati ai contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro.

Tra questi due modelli, che si pongono ai due estremi di un'ipotetica scala classificatoria, si colloca il modello "continentale" proprio di Francia, Austria, Belgio e Germania, che presenta appunto caratteristiche intermedie. Sebbene non sembri del tutto corretto parlare di "modello" con riferimento a tale ipotesi, considerate le numerose e significative differenze esistenti tra i vari ordinamenti nazionali, è tuttavia possibile riscontrare alcuni tratti comuni, che evidenziano prestazioni essenzialmente legate alla condizione lavorativa del lavoratore disoccupato - analogamente ai Paesi del Sud Europa - ma in termini di maggiore generosità dei trattamenti.

Del tutto *sui generis*, infine, è il modello "anglosassone" di Regno Unito e Irlanda, caratterizzato da prestazioni tendenzialmente indipendenti dal livello di retribuzione precedentemente percepito, da un intervento attivo del settore pubblico e da un forte legame con il mercato⁴⁰⁰.

4. La situazione italiana alla luce dell'esperienza comparata

Come si rapporta il sistema italiano al cospetto degli altri sistemi nazionali di protezione sociale sopra descritti?

Al riguardo, una prima considerazione attiene indubbiamente agli obiettivi che lo stesso sistema italiano mira (da sempre) a perseguire. Non potendosi non constatare come una prima (e forse più marcata) differenza tra il sistema italiano di tutele contro la disoccupazione e quello degli altri Paesi europei sia rinvenibile proprio nel fatto che il sistema italiano si pone come *target* fondamentale non tanto, o non solo, il sostegno del reddito dei lavoratori (a valle), quanto (a monte) la conservazione del loro posto di lavoro. Essendosi, in proposito, già rilevato come il complesso delle tutele ordinamentali attualmente in vigore costituisca la risultante di un processo evolutivo imperniato su una concezione fortemente garantista del lavoratore - tradizionalmente considerato il contraente "debole" del rapporto di lavoro -, tipica del nostro Paese.

⁴⁰⁰ MANCINI, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l'occupazione. Analisi e confronti internazionali*, in ISFOL (a cura di), *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, 2000, n. 4.

Tale concezione, secondo parte della dottrina⁴⁰¹, avrebbe significativamente ostacolato – come avvenuto, tra l’altro, seppur in forma più attenuata, anche in altri Paesi europei: Grecia, Spagna, Belgio - una rivisitazione in chiave “proattiva” dello stesso sistema di *welfare*, in ragione soprattutto della scarsa sensibilità sin qui dimostrata dal legislatore nazionale, sul piano culturale prima ancora che su quello giuridico-istituzionale, nei confronti delle forme di tutela attiva del lavoro. Con ciò contravvenendo, tra l’altro, alle stesse indicazioni provenienti dal “Processo di Lussemburgo” in materia di “occupabilità”⁴⁰².

D’altro canto, quella stessa diversità di obiettivi rispetto agli altri ordinamenti nazionali non poteva non riflettersi sulla medesima tipologia di strumenti che l’ordinamento giuslavoristico italiano ha adibito a protezione dei soggetti disoccupati. È in tal senso sintomatico che tra le principali misure di tutela contro la disoccupazione figurino un istituto, la cassa integrazione guadagni straordinaria, che non trova fundamentalmente riscontro, neanche in termini di confronto con strumenti parzialmente simili, negli altri Paesi dell’Unione: essendo all’uopo prevalentemente deputato a perseguire finalità conservative del posto di lavoro, pur consistendo in erogazioni economiche a sostegno del reddito dei lavoratori (temporaneamente) disoccupati. E ciò in perfetta armonia con la logica protezionistica che da sempre ha animato il legislatore italiano, preoccupato (quasi esclusivamente) di fornire una tutela *del* posto di lavoro piuttosto che una tutela *per* un posto di lavoro.

Ragion per cui, sotto quest’ultimo profilo, al confronto di altri Paesi comunitari (ad esempio, il Regno Unito, l’Olanda, ma anche la Danimarca e, più recentemente, la Germania), l’Italia si trova praticamente sprovvista di un sistema di politiche attive di reinserimento professionale dei lavoratori espulsi dal ciclo produttivo, sia perché non attrezzata da un punto di vista (soprattutto) culturale, sia perché priva di un’adeguata strumentazione giuridico-istituzionale idonea a favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro. Laddove, invece, in altri ordinamenti (Regno Unito e Germania *in primis*), si è provveduto, da un lato, ad aumentare la ricollocabilità dei disoccupati mediante interventi formativi “mirati”, cioè tarati sui singoli individui, e, dall’altro, ad efficientare gli uffici di

⁴⁰¹ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 7.

⁴⁰² Per una rassegna comparata, v. MANCINI, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l’occupazione. Analisi e confronti internazionali*, cit..

collocamento, attraverso una razionalizzazione dell'apparato amministrativo ed una informatizzazione delle strutture.

Qualche timido passo in avanti, in questo senso, lo si è potuto registrare negli ultimi anni anche in Italia, laddove si è provveduto a “riformare” il sistema pubblico di collocamento e ad incentivare modalità alternative di incontro tra chi domanda lavoro e chi, invece, lo offre. Ma il cammino, almeno su questo versante, sembra ancora lungo. Tanto più se si considera che le carenze organizzative del nostro sistema di *welfare* non concernono esclusivamente i servizi per l'impiego, ma anche (e soprattutto) le strutture adibite al controllo e al “monitoraggio” dei disoccupati. Risultando in specie evidente che il grave problema del sistema italiano di protezione contro la disoccupazione, più che negli strumenti, è proprio nella “*scarsa capacità progettuale, gestionale e di controllo degli enti attuatori e delle amministrazioni pubbliche*”⁴⁰³.

Nella pratica, infatti, l'assenza di effettivi controlli ha contribuito alla creazione di un bacino di forza-lavoro dedito a forme di impiego irregolari e sommerse, agevolato anche dall'utilizzo di forme di sussidi connessi ad attività di pubblica utilità: è il caso, ad esempio, del sussidio economico corrisposto per lo svolgimento di “lavori socialmente utili” che il più delle volte ha svolto, paradossalmente, la funzione di costituire una “*rete di garanzie che aumenta la propensione ad accettare occupazioni nel sommerso*”⁴⁰⁴.

Occorre inoltre rilevare che la politica legislativa italiana in tema di sostegno al reddito dei disoccupati si è spesso rivelata incapace di sensibilizzare la condotta degli operatori economici (come avvenuto, invece, nell'esperienza francese) o di migliorare il funzionamento del mercato (come nel caso dei Paesi anglosassoni), cristallizzandosi, per contro, in una politica di passivo trasferimento delle risorse finanziarie dallo Stato alle imprese, secondo logiche poco o nulla trasparenti (suscettibili pertanto di gravi

⁴⁰³ DELL'ARINGA, SAMEK LODOVICI, *Politiche del lavoro*, in Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (a cura di), *Cento idee per lo sviluppo – Schede di programma 2000-2006*, - Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione -, Catania 2-4 dicembre 1998, 530. Il tema, comunque, non è nuovo: considerazioni analoghe, infatti, sono già contenute in GAROFALO, MAZZAMUTO, *La legge sull'occupazione giovanile*, in Riv. giur. lav., 1977, I, 485-486 e, con specifico riferimento alla sostanziale inefficacia dei meri incentivi economici, ICHINO, *Il collocamento impossibile*, Bari, 1982, spec. 41-42.

⁴⁰⁴ GARILLI, *I lavori socialmente utili al bivio della riforma*, in Lav. giur., 1999, 1006-1007.

degenerazioni), e comunque attraverso provvedimenti legislativi “*frammentari ed episodici, niente affatto coordinati*”⁴⁰⁵.

Queste misure, anche laddove non hanno assunto connotazioni marcatamente assistenziali e clientelari, rivelano inequivocabilmente la priorità assegnata ai processi di riorganizzazione e di salvataggio delle imprese, rispetto ad un intervento organico e maggiormente coerente con gli assetti evolutivi dei metodi di produzione e di circolazione della ricchezza⁴⁰⁶. Circostanza, questa, che spiega anche la resistenza, e cioè il minor declino, dell’occupazione nei grandi aggregati industriali, “*in una situazione che in altri Paesi registra invece una forte flessione*”⁴⁰⁷, e, contestualmente, il ritardo del nostro apparato produttivo nel processo di trasformazione e di innovazione tecnologica.

In tal senso, notevolmente diversa è stata, da questo specifico punto di vista, l’esperienza degli altri Paesi industrializzati, compresi quelli che non sono stati immuni dalle degenerazioni di una politica assistenzialistica e di stampo clientelare, rispetto alla quale, tuttavia, lo “scambio politico” non ha mai dato luogo ad abusi e distorsioni nel processo di trasferimento delle risorse finanziarie dallo Stato alle imprese nazionali⁴⁰⁸.

Sempre sul piano macroeconomico, è inoltre da sottolineare che il livello della spesa totale per le diverse forme di sostegno al reddito dei disoccupati è rimasto sempre piuttosto contenuto rispetto agli altri Paesi industriali⁴⁰⁹. Al cospetto dei quali, invero, il regime italiano della spesa sociale – e quello degli ammortizzatori sociali in particolare – presenta due marcate distorsioni: una prima anomalia riguarda l’“attività di formazione”, con una spesa tra le più basse d’Europa, a fronte, per contro, di una spesa (in proporzione) tra le più alte per ciò che concerne i “sostegni passivi” del reddito; l’altra, invece, relativa alle categorie protette, in ragione del forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o *ex* lavoratori) del mercato del lavoro regolare e ordinario (grande impresa e pubblico impiego) e quelle riservate agli altri gruppi di lavoratori e ai non occupati⁴¹⁰.

⁴⁰⁵ Così, con specifico riferimento alla fiscalizzazione degli oneri sociali e agli sgravi contributivi, ma con considerazioni di portata generale, FERRARO, *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi*, in Riv. it. dir. lav., 1989, I, 66.

⁴⁰⁶ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 15.

⁴⁰⁷ SALVATI, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Bari, 2000, 57.

⁴⁰⁸ BELLINI, *Stato e industria nelle economie contemporanee*, Roma, 1996, spec. 97-98.

⁴⁰⁹ FRANCO, SESTITO, *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 297 e ss..

⁴¹⁰ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 111.

Il confronto con gli altri ordinamenti europei, infine, consente di registrare significative differenze sul piano degli stessi trattamenti di disoccupazione. Laddove, a fronte di requisiti sostanzialmente simili in tutti i sistemi di protezione sociale analizzati (criteri di eleggibilità, possesso di un'anzianità assicurativa e contributiva minima, ecc.), se ne aggiungono altri che sono caratteristici del solo sistema italiano.

Il riferimento, in specie, è soprattutto alle condizioni che delimitano l'ambito di applicazione soggettiva delle tutele indennitarie (settore economico di appartenenza, requisiti dimensionali dell'impresa, ragione della perdita del lavoro, ecc.). Condizioni che, oltre che sotto il profilo di differenziazione con gli altri Paesi europei, rilevano già *ex se*, come visto⁴¹¹, quali elementi di forte criticità in seno al nostro sistema di protezione sociale.

5. La (limitata) prospettiva comunitaria

L'analisi della dimensione "europea" dei sistemi di protezione sociale non si esaurisce certo nella (sola) prospettiva comparata: ad integrazione e completamento del quadro sin qui tracciato, infatti, occorre prendere in esame anche i (sia pur al momento scarsi) provvedimenti "comunitari" in materia di tutela sociale contro la disoccupazione.

In proposito, è opportuno precisare, anticipando le conclusioni sul punto, che non esiste un sistema "europeo" di tutela contro la disoccupazione e che la prospettiva comunitaria, isolatamente considerata, assume un significato relativamente modesto ai fini della presente ricerca. Ciò perché, come vedremo a breve, il numero ristretto di provvedimenti adottati in materia non ha prodotto alcuna omogeneizzazione dei regimi nazionali di tutela, in grado di far parlare di sé come di un unico modello europeo di protezione sociale contro la disoccupazione.

Al contrario, quei provvedimenti hanno portato all'emanazione di discipline statali che, almeno sotto il profilo della tutela sostanziale, rimangono comunque fortemente differenziate; circostanza, questa, che porta inevitabilmente chi scrive a tornare nuovamente sulla prospettiva "comparata".

⁴¹¹ V. cap. II, par. 1.

È dunque con questa consapevolezza, e cioè che la dimensione comunitaria, nella materia in questione, tende di fatto a dissolversi nella più ampia e generale prospettiva comparata, che ci si accinge ad esaminare siffatto profilo di tutela.

Da un punto di vista generale, la “questione occupazionale” è stata oggetto di numerosi interventi a livello comunitario⁴¹².

Già oggetto di espresse previsioni da parte della Carta di Strasburgo del 1989 - che conferiva ad ogni lavoratore della Comunità “*il diritto ad una protezione sociale adeguata*” e alle persone escluse dal mercato del lavoro e che sono prive di mezzi di sostentamento il diritto di “*beneficiare di prestazioni e risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale*”⁴¹³ -, siffatta questione è stata dapprima assunta a finalità esplicita⁴¹⁴ dell’Unione europea con il Trattato di Amsterdam del ‘97, e successivamente elevata, a seguito del Consiglio di Vienna del ‘98, a “*principale priorità*” delle politiche comunitarie. Al punto che la stessa Unione europea, con i Consigli di Lisbona del 2000 e di Barcellona del 2002, si è riproposta, attraverso la messa in atto di politiche mirate alla realizzazione di un sistema di *more and better jobs*, di elevare progressivamente il tasso occupazionale medio dei Paesi membri fino alla soglia del 70% nell’anno 2010.

A tutela del lavoratore, tra l’altro, si è mossa la stessa Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 2000⁴¹⁵, stabilendo “*il diritto*”, da un lato, “*di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale...(omissis)...in caso di perdita del posto di lavoro*” e, dall’altro, “*il diritto all’assistenza sociale...(omissis)...(per) garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti*”⁴¹⁶. Previsione, questa, che è stata pedissequamente riprodotta all’interno della recente Costituzione europea⁴¹⁷, a testimonianza del fatto che i principi (e i diritti) di sicurezza sociale rivestono dignità

⁴¹² Anche perché - si è osservato - la materia dell’occupazione è strettamente connessa con la libertà di circolazione, da tempo al centro delle attenzioni e delle politiche comunitarie (MAGNO, *La tutela del lavoro nel diritto comunitario*, 2000, 93).

⁴¹³ Art. 10. Per un commento sul provvedimento in esame, v. GIUBBONI, *La lotta all’esclusione sociale. Nuovi scenari in Europa ed in Italia*, reperibile sul sito <http://www.lex.unict.it>.

⁴¹⁴ BLANPAIN, *Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in *Dir. rel. ind.*, 1998, 11; FOGLIA, *La politica sociale dopo Amsterdam*, in *Dir. rel. ind.*, 1998, 27; WEISS, *Il trattato di Amsterdam e la politica sociale*, in *Dir. rel. ind.*, 1998, 3.

⁴¹⁵ Per la cui analisi si rinvia a FOGLIA, *La carta dei diritti (sociali) fondamentali dell’Unione europea*, in *riv. dir. sic. soc.*, 2001, 6 e ss.

⁴¹⁶ Art. 34.

⁴¹⁷ Art. 94.

costituzionale non solo a livello italiano, ma anche a livello europeo, trattandosi di principi che, appartenendo al sentire comune e alle tradizioni storico-giuridiche di tutti i Paesi dell'Unione, sono appunto riconosciuti come espressione di civiltà e di coesione sociale.

Tralasciando la Costituzione europea, che comunque non entrerà in vigore prima della ratifica di tutti gli Stati firmatari⁴¹⁸, è agevole constatare come gran parte delle “fonti” sopra citate rappresentino in realtà dei meri documenti “politici” – sono privi, cioè, di reale efficacia vincolante per i singoli Stati membri - dal contenuto (solamente) programmatico. Sicché, ai fini che qui interessano, quei documenti rivestono concretamente uno scarso significato, proprio perché forniscono semplici indicazioni di massima che non hanno alcun valore cogente per gli Stati destinatari.

Né, d'altro canto, è dato riscontrare, sul piano dell'ordinamento comunitario, vere e proprie disposizioni normative a tutela della disoccupazione⁴¹⁹, essenzialmente a causa del criterio dell'unanimità, sovente di difficile applicazione, richiesto dalle norme del Trattato di Maastricht per l'adozione di provvedimenti rientranti nel campo della sicurezza e della protezione sociale dei lavoratori, ma anche per l'impossibilità di procedere ad una armonizzazione dei regimi nazionali, data la loro estrema varietà⁴²⁰.

E non è un caso che, a tal proposito, si sia appunto parlato di “minimalismo regolativo”⁴²¹, intendendosi sottolineare il ruolo meramente complementare che l'intervento comunitario è chiamato ad espletare in materia di politica sociale, un ruolo di semplice completamento e sostegno all'azione degli Stati membri, unici deputati a legiferare in materia di diritti sociali⁴²².

⁴¹⁸ Art. 447.

⁴¹⁹ A quanto consta, infatti, l'unico documento che interessa direttamente la materia - anch'esso, peraltro, a carattere meramente programmatico - è rinvenibile nella risoluzione del Consiglio europeo del 12 luglio 1982, concernente un'azione comunitaria per combattere il fenomeno della disoccupazione (MAGNO, *La tutela del lavoro nel diritto comunitario*, cit., 93).

⁴²⁰ FOGLIA, *L'attuazione giurisprudenziale del diritto comunitario del lavoro*, Padova, 2002, 24.

⁴²¹ BALLESTRERO, *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, reperibile sul sito <http://www.unicz.it>.

⁴²² Ed infatti, come è stato recentemente sottolineato anche in dottrina (OLIVELLI, *Diritti sociali e “metodo di coordinamento aperto” in Europa*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 314-315), i diritti sociali sono ancora di stretta competenza nazionale, specie con riferimento ai diritti previdenziali e assistenziali, in relazione ai quali l'intervento comunitario è limitato alla sola prospettiva consultiva, propositiva e di coordinamento (in termini sostanzialmente analoghi PIZZOFERRATO, *“Costituzione” europea e diritti sociali fondamentali*, in *Lav. dir.*, 2000,

D'altra parte, afferma attenta dottrina⁴²³, il modello dell'"armonizzazione", da tempo ormai in crisi, ha lasciato il passo al metodo del "coordinamento aperto", fondamentalmente incentrato su interventi di normazione "leggera", volti a dettare principi "di impronta" e tutele di ordine prevalentemente procedurale. Il che comporta che i già di per sé scarsi interventi normativi in materia perdono oltremodo incisività sul piano dell'efficacia delle tutele apprestate, proprio in virtù della minore capacità protettiva che una normativa di stampo (esclusivamente) procedurale è in grado di offrire.

5.1 La tutela contro i licenziamenti collettivi

Indicativa, in tal senso, è la direttiva 98/59/CE sui licenziamenti collettivi⁴²⁴, al momento, forse, l'unico, vero intervento legislativo comunitario – peraltro, ai fini che qui interessano, di rilevanza meramente indiretta -, in materia di protezione contro la disoccupazione.

Ed infatti, tale direttiva, che ha abrogato la precedente direttiva 75/129/CEE, come modificata dalla direttiva 92/56/CE, si risolve per lo più nella previsione di un obbligo preventivo di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori, oltre che in una congerie di vincoli procedurali volti essenzialmente a coinvolgere le strutture pubbliche competenti nella gestione degli esuberi; il che, a ben guardare, non sembra costituire una garanzia sufficiente per i lavoratori dichiarati in eccedenza, considerata anche la situazione di elevato allarme sociale che è generalmente ricollegabile all'emanazione di provvedimenti espulsivi a rilevanza collettiva.

Né, del resto, quella stessa direttiva sembra assicurare, sotto altro profilo, standard di tutela uniformi a tutti i lavoratori della Comunità. Ed anzi, al contrario, quella medesima direttiva, lungi dal realizzare un'omogeneizzazione *tout court* dei regimi di tutela, ha viceversa prodotto, di fatto, una diversificazione degli standard "sostanziali" di protezione

289 e MAGNO, *La tutela del lavoro nel diritto comunitario*, cit., 100, secondo cui le indicazioni comunitarie, anche in futuro, non potranno andare al di là di semplici linee direttive).

⁴²³ GIUBBONI, *Lavoro e diritti sociali nella "nuova" Costituzione europea. Spunti comparatistici*, reperibile sul sito <http://www.unicz.it>. e *Diritti e politiche sociali nella "crisi" europea*, reperibile sul sito <http://www.lex.unict.it>.

⁴²⁴ Per un'analisi dei rapporti tra la normativa interna e la disciplina comunitaria, v. COSIO, *Licenziamenti collettivi e ordinamento comunitario*, contributo reso al Seminario organizzato dal CSM a Roma, 4-6 ottobre 2004, reperibile sul sito <http://www.diritto-lavoro.it>.

che mortifica la dimensione “comunitaria” del provvedimento (che si esprime, invece, proprio nella tendenza all’avvicinamento delle singole discipline nazionali).

Sicché, da questo punto di vista, la prefigurazione di un “nocciolo duro” di tutele, peraltro di tipo (solamente) procedurale, si è tradotta, contrariamente alle intenzioni, in una differenziazione “sostanziale” dei vari trattamenti nazionali di tutela contro i licenziamenti collettivi; fatto che, inevitabilmente, comporta la necessità di un’analisi di tipo relazionale e, conseguentemente, di un ritorno alla prospettiva di tipo “comparativo”.

Autorevole dottrina⁴²⁵, nell’intento di fornire un quadro sinottico dei differenti regimi di tutela contro i licenziamenti collettivi vigenti all’interno dei singoli Stati membri, ha ipotizzato, con riferimento ai limiti che le imprese di detti Stati incontrano nel dimensionamento dei propri organici, un’apposita scala classificatoria, ai cui estremi si collocano, rispettivamente, gli ordinamenti in cui vige il principio di massima libertà dell’impresa nella quantificazione dei propri dipendenti (ad esempio Gran Bretagna e Danimarca) e gli ordinamenti in cui l’impresa sembra priva di ogni potere di riduzione del personale, stante la necessità di una specifica autorizzazione amministrativa in tal senso (come la Spagna).

I gradi intermedi di detta scala classificatoria sono rappresentati dagli ordinamenti in cui l’impresa non è soggetta ad autorizzazione da parte della pubblica autorità, ma risulta comunque vincolata in altra maniera, sotto forma di diritti riconosciuti in capo alle rappresentanze dei lavoratori o di controllo giudiziario a posteriori in ordine alla giustificazione dei singoli licenziamenti (è il caso di Francia e Germania).

Cominciando dai sistemi a regime autorizzatorio, si è preliminarmente affermato che questi non necessariamente costituiscono l’espressione più alta della compressione delle prerogative imprenditoriali. In Francia, ad esempio, l’abbandono del regime autorizzatorio non si è tradotto in una maggiore libertà di determinazione datoriale, poiché ha lasciato spazio ad altri condizionamenti di matrice pubblicistica che, sebbene con un ruolo rinnovato rispetto al passato, continuano a limitare le scelte dell’impresa.

Resta comunque indubbio che nei sistemi a regime autorizzatorio le pubbliche autorità continuano a rivestire compiti di primo piano. In Spagna, ad esempio, il controllo effettuato dai preposti organi dell’Amministrazione statale sembra spingersi fino al merito stesso del licenziamento. L’impressione, in altri termini, è che la procedura di

⁴²⁵ LISO, *Eccedenze di personale: confronto fra i sistemi di gestione*, cit., 12 e ss..

autorizzazione rappresenti l'occasione, in particolare, per verificare l'effettiva sussistenza delle cause poste a base delle decisioni di riduzione del personale.

Nel sistema francese la pubblica autorità, sottoponendo ad un controllo di adeguatezza il *plan social* predisposto dall'impresa, è abilitata a contraddire le scelte imprenditoriali in merito alle giustificazioni addotte a fondamento del dimensionamento di organico, nonché ad indicare soluzioni alternative ai licenziamenti. In Germania, invece, il *sozialplan* non solo deve essere concordato con il consiglio di azienda, ma deve altresì prevedere misure di accompagnamento o di riqualificazione professionale del personale espulso.

Tali impostazioni affondano le proprie radici in un retroterra culturale che individua nella gestione delle eccedenze un problema di natura squisitamente tecnica, che deve essere valutato e risolto secondo criteri di buona amministrazione. Il licenziamento, in sostanza, è considerato l'*extrema ratio* cui ricorrere in assenza di valide alternative praticabili; e ciò non solo perché lo stesso costituisce fonte di tensione sociale, ma anche perché, essendo spesso accompagnato da apposite indennità in funzione compensativa, rappresenta comunque un costo per l'azienda. Costo che, qualora il licenziamento venisse considerato illegittimo, tende naturalmente a crescere⁴²⁶.

Limitatamente al profilo in esame, dunque, i sistemi di governo delle eccedenze di personale da ultimo tratteggiati rispondono, di fatto, ad una logica di conservazione dei posti di lavoro.

Ispirati ad una filosofia diversa, per contro, sono quei sistemi in cui prevale un modello di stampo liberista (Gran Bretagna e Danimarca), e che si affidano, sostanzialmente, alle capacità riallocative del mercato del lavoro.

In tali ordinamenti, infatti, i licenziamenti e, più in generale, i processi di mobilità dei lavoratori sono considerati fattori fisiologici dell'evoluzione delle dinamiche di mercato, le quali sarebbero sempre in grado di assestarsi (e di attestarsi) autonomamente sugli standard massimi di efficienza.

A quest'ultima impostazione risponderebbe (in verità solo in parte) anche il sistema italiano, posto che la sua legislazione di riferimento (l. n. 223/1991, più volte citata) individua una disciplina che non oltrepassa il limite meramente procedurale della direttiva comunitaria. In altri termini, una volta espletata la procedura di informazione e

⁴²⁶ Costituisce tratto prevalente delle esperienze straniere il fatto che la sanzione normalmente apprestata in caso di licenziamento illegittimo non è il ripristino del rapporto, bensì la corresponsione di un'indennità di natura risarcitoria, con la conseguenza che il potere dell'imprenditore non è soggetto a limiti di natura "reale".

consultazione – nel corso della quale la pubblica autorità interviene in funzione esclusivamente mediatrice – l'impresa non è tenuta a raggiungere un accordo con la controparte sindacale, rimanendo libera di procedere ai licenziamenti senza rilevanti condizionamenti di natura sostanziale.

Né tale libertà può essere intaccata dall'eventuale successivo controllo in sede giudiziale – limitato, peraltro, alla sola violazione della procedura o dei criteri di scelta -, stante l'impossibilità per il magistrato di sindacare nel merito la giustificatezza delle scelte datoriali relative ai licenziamenti.

Resta comunque il fatto che il modello italiano, a differenza di quello danese e anglosassone, presenta una struttura imperniata sul principio della stabilità dei rapporti di lavoro e non già della flessibilità, con connotazioni fortemente pubblicistiche per ciò che concerne l'intervento economico a sostegno dei lavoratori espulsi (cassa integrazione guadagni straordinaria, mobilità).

Ulteriore peculiarità del sistema italiano rispetto alle esperienze straniere, inoltre, si registra con riferimento al “baricentro” della gestione delle eccedenze di personale, che riposa quasi integralmente nell'utilizzo della risorsa monetaria – costituita soprattutto dalla cassa integrazione guadagni in funzione meramente conservativa dei rapporti di lavoro -, e che trascura del tutto il versante della formazione professionale.

Particolare attenzione va inoltre dedicata al “costo” della procedura di espulsione. Come già incidentalmente accennato⁴²⁷, infatti, mentre negli altri Paesi europei le conseguenze sul piano delle violazioni procedurali si risolve in un onere squisitamente economico (pagamento di un'indennità), in Italia il sistema sanzionatorio contempla la “reintegrazione” del lavoratore, con tutte le incombenze economiche ad essa connesse.

Resta peraltro da rilevare che, a differenza dell'ordinamento italiano, negli altri sistemi nazionali di protezione contro la disoccupazione il lavoratore dichiarato in esubero non ha diritto a trattamenti particolari, venendo considerato alla stregua di tutti i lavoratori che rimangono disoccupati a seguito della perdita del posto di lavoro. In altri termini, tutti i lavoratori, comunque licenziati, hanno diritto al normale trattamento di disoccupazione, quasi sempre correlato e graduato in base all'anzianità di servizio del dipendente ed all'ammontare del trattamento retributivo, nonché condizionato alla disponibilità ad accettare lavori confacenti.

⁴²⁷ V. *sub* nota 426.

In secondo luogo, tutti i sistemi prevedono, quando non sia dovuto o sia terminato il trattamento di disoccupazione, l'erogazione di sussidi di natura assistenziale, normalmente a beneficio dei soggetti che si trovano in situazione di bisogno.

Sussiste, infine, una specifica attenzione al "controllo" dei beneficiari dei trattamenti di sostegno al reddito, finalizzato all'eliminazione del rischio di abusi e alla sollecitazione del lavoratore alla ricerca di una nuova occupazione.

In Italia, invece, prevale, come più volte rilevato in precedenza, un sistema di matrice particolaristica, in cui i soli lavoratori licenziati da imprese che rientrano nel campo di applicazione del trattamento di integrazione salariale fruiscono dell'indennità di mobilità, incomparabilmente più vantaggiosa del trattamento ordinario di disoccupazione.

Si registra, inoltre, l'assenza di trattamenti sussidiari di carattere assistenziale, le cui funzioni sono state invece impropriamente assolve, spesso e volentieri, da altri istituti (ad esempio, le pensioni di invalidità). Come pure scarsi e inefficienti risultano i controlli esercitati in ordine alla verifica della sussistenza e dell'effettiva permanenza nel tempo dello stato di disoccupazione.

Quanto al sostegno pubblico nella ricerca di nuova occupazione, negli altri ordinamenti europei, soprattutto in quelli ove ad una scarsa protezione sul mercato del lavoro interno all'impresa corrisponde una più efficiente protezione sul mercato del lavoro esterno, la protezione dell'occupazione attraverso la formazione e la riqualificazione professionale rappresenta, a differenza del sistema italiano, una delle leve più importanti, funzionale, a valle, alle gestione delle eccedenze di personale e, a monte, alla prevenzione dell'obsolescenza del capitale umano (attraverso lo strumento della formazione continua). Emblematico, in proposito, è il *plan social* francese, che unitamente alla *convention de conversion* costituisce, da un lato, lo strumento cui la legge demanda la funzione di attuare una responsabilizzazione delle imprese, indirizzandole verso una soluzione equilibrata nella gestione delle eccedenze di personale e, dall'altro, l'istituto attraverso il quale si applica una riqualificazione e ricollocazione della forza lavoro, rispetto alla quale la pubblica amministrazione gioca normalmente un ruolo fondamentale.

Ad emergere, in conclusione, è dunque l'assenza di un sistema "europeo" di tutela contro la disoccupazione, esistendo solo una tutela minimale, peraltro circoscritta alla disciplina dei licenziamenti collettivi (e quindi non direttamente attinente alla materia in esame), attuata secondo criteri e modalità differenti da Paese a Paese.

5.2 I dispositivi di ultima rete

D'altro canto, che non esista un sistema europeo di tutela della disoccupazione è confermato anche dal fatto che la stessa raccomandazione n. 441/1992 - con la quale il Consiglio europeo, prendendo atto del costante incremento e diversificazione dei “*processi di esclusione sociale e (de)i rischi di povertà*”, aveva invitato i Paesi membri a dotarsi di una *safety net*, vale dire di una rete di redistribuzione del reddito per contrastare i crescenti fenomeni di povertà e di esclusione sociale, al fine di garantire “*il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana*” – è stata oggetto di attenzioni diverse da parte degli Stati destinatari. Ed infatti, similmente a quanto accaduto per i licenziamenti collettivi, le singole discipline nazionali in materia di dispositivi di ultima rete si sono sviluppate secondo direttrici fortemente eterogenee⁴²⁸; circostanza, questa, che impedisce non solo di qualificare quelle discipline come parte integrante di un unico sistema europeo di sicurezza sociale, ma che porta inevitabilmente chi scrive, anche in questo caso, a tornare ad un'analisi di tipo comparativo.

Da uno studio condotto di recente⁴²⁹ emerge che, negli ordinamenti nazionali che prevedono dispositivi di ultima rete, questi si concretizzano in un diritto soggettivo perfetto (con maggiori elementi di discrezionalità nei Paesi dell'Europa del Sud), rivolto principalmente a tutela di coloro che vivono al di sotto di una certa soglia di reddito definita sulla base del salario minimo di riferimento (Belgio, Paesi Bassi e alcune regioni della Spagna) o di un certo ammontare prestabilito (Gran Bretagna). In alcuni Paesi, tra l'altro, l'accesso alla prestazione riguarda tutte le situazioni in cui la persona non è in grado di provvedere, attraverso sforzi personali, al sostentamento proprio o del nucleo familiare (così in Svezia, Finlandia e Danimarca).

⁴²⁸ Le differenze, infatti, interessano non solo le singole discipline o i singoli strumenti di protezione presenti all'interno degli Stati membri, ma riguardano, più in generale, l'esistenza stessa dei regimi di tutela. Si pensi, ad esempio, al caso-limite della Grecia, unico Paese dell'Unione, insieme all'Italia, a non essersi ancora dotato di un dispositivo di protezione di ultima rete.

⁴²⁹ Più in generale, sul tema delle *safety net*, v. DE RITA, MONALDI, *Orientamenti europei di sicurezza sociale: una rassegna dei dispositivi di ultima rete*, contributo elaborato sulla base del rapporto di ricerca “*Ricognizione dei dispositivi di ultima rete nell'Unione europea*” realizzato dall'ISFOL per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2003, reperibile sul sito <http://www.isfol.it>.

Per poter accedere alla misura, alcuni ordinamenti richiedono il possesso della maggiore età (Belgio, Paesi Bassi), mentre altri il requisito di 25 anni (Francia e Spagna, tranne in presenza di figli a carico e/o donne in gravidanza e/o assistenza a persona disabile). Negli altri Paesi, per contro, l'accesso alle prestazioni non è soggetto a limiti di età.

Nella maggior parte degli Stati non è prevista alcun limite di durata delle prestazioni, tranne che in Francia e in Spagna, dove però lo schema è suscettibile di rinnovo qualora le condizioni di indigenza rimangano immutate nel tempo.

In vari dispositivi nazionali è previsto l'obbligo di comunicare tempestivamente all'ufficio incaricato ogni eventuale modifica della situazione del beneficiario, pena la comminazione di apposite sanzioni, che possono giungere fino al recupero dell'ammontare del contributo erogato (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi).

La prestazione è tendenzialmente subordinata alla sottoscrizione di un contratto o piano di inserimento e/o integrazione tra il beneficiario e la collettività locale, che prevede una serie di azioni (di formazione, lavorative, di promozione sociale), rivolte essenzialmente al suo (re)inserimento sociale.

Ad ogni modo, l'inserimento lavorativo permane nella quasi totalità dei Paesi l'obiettivo ultimo per coloro che sono "*atti al lavoro*", obiettivo da realizzarsi attraverso piani individuali (Germania, Danimarca, Paesi Bassi, Gran Bretagna) o contratti di inserimento (Belgio, Francia, Spagna).

Naturale corollario delle politiche di attivazione è la richiesta ai beneficiari di disponibilità al lavoro e di partecipazione ad attività socialmente utili o alla formazione professionale, salvo alcune eccezioni (situazioni di malattia riconosciute, invalidità, cura dei bambini, limiti di età).

È previsto, talvolta, l'obbligo di iscrizione ai servizi per l'impiego (Belgio, Gran Bretagna, Paesi Bassi), come pure l'obbligo accettare qualsiasi proposta di lavoro che dovesse rendersi disponibile durante la permanenza nella situazione di disagio (Belgio, Germania, Gran Bretagna, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia).

L'ammontare del contributo, infine, varia sensibilmente in funzione dei Paesi esaminati (elevato nei Paesi Bassi, di media entità in Francia e Belgio, di modesto importo in Spagna). In Gran Bretagna, invece, non esiste un ammontare prestabilito, essendo l'entità del sussidio calcolata in funzione delle disponibilità economiche del richiedente.

Per quanto i dispositivi di ultima rete brevemente descritti presentino profili di disciplina comuni, dal punto di vista sostanziale i vari regimi di tutela risultano comunque eterogenei quanto a forme e modalità di intervento. A riprova, cioè, del fatto che anche su questo versante non è possibile parlare di un “sistema comunitario” di tutela contro la mancanza di lavoro. Il che porta a ritenere che sia ancora lontana la prospettiva di una rivisitazione in chiave “europea” delle misure ordinamentali di protezione dalla disoccupazione, specie in considerazione delle rilevanti differenze storico-culturali e di tradizione giuridica che contraddistinguono le singole realtà nazionali.

Eppure, nonostante simili elementi di diversità, sembrano comunque registrarsi alcuni (significativi) processi di riavvicinamento.

6. Tendenze evolutive nei Paesi dell’Unione europea

È possibile infatti rintracciare, secondo attenta dottrina⁴³⁰, alcune tendenze evolutive comuni che caratterizzano gli ordinamenti nazionali in materia di strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione.

Si è rilevato, in particolare, come ad emergere sia una generale esigenza di contenimento dell’onerosità dei trasferimenti monetari, in media ben più elevati rispetto a quelli del nostro Paese, nonché di (ri)orientamento degli strumenti di tutela disponibili al reinserimento lavorativo dei disoccupati, da realizzare attraverso una più stretta integrazione tra le politiche passive e le politiche attive del lavoro.

Le principali misure introdotte nei singoli ordinamenti, pur privilegiando un indirizzo di tipo promozionale (secondo i principi del *welfare-to-work*), si sono quindi tradotte in un inasprimento più o meno generalizzato dei requisiti di accesso alle prestazioni, nonché in una riduzione dell’entità e della durata delle erogazioni economiche.

A ciò va aggiunto un diffuso irrigidimento delle condizioni richieste per la percezione dei sussidi, in funzione di un assoggettamento più vincolante dei beneficiari delle prestazioni alle procedure previste dai servizi per l’impiego per la fase di ricerca del lavoro e agli obblighi di collaborazione “attiva” per l’affrancamento dalla condizione di disagio occupazionale (partecipazione ad attività formative, corsi di qualificazione e riqualificazione professionale, ecc.).

⁴³⁰ GEROLDI, *Riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento al lavoro*, in Ass. soc., 2003, n. 1-2, 203.

In Danimarca, ad esempio, sono stati inaspriti i criteri di accesso e di mantenimento delle prestazioni. In Olanda, invece, si è operato soprattutto sull'inasprimento delle sanzioni⁴³¹. Nel Regno Unito, dal 1989 al 1995, si è agito su entrambi i fronti⁴³².

In molti casi, tra l'altro, la modifica delle misure di sostegno al reddito è stata accompagnata da una revisione del sistema degli incentivi occupazionali, secondo linee di intervento miranti soprattutto a modificare i *target* precedenti (con riferimento, soprattutto, all'ambito territoriale e settoriale di applicazione) e le cause da cui dipendevano le erogazioni (le aree di mancato sviluppo o di declino industriale) con indirizzi più funzionali alla tutela delle fasce deboli dell'offerta di lavoro.

La tendenza, in altri termini, è stata quella di rendere molto più stretto il collegamento tra istituti di sostegno al reddito, sussidi occupazionali e servizi per l'impiego, nell'intento di orientare verso procedure di tipo "attivante" le risorse destinate alla disoccupazione.

7. La dimensione "europea" del disegno di legge 848-bis

Nel contesto sopra descritto si colloca anche il disegno di legge 848-bis, le cui linee portanti, limitatamente ai profili che qui interessano, si ispirano proprio ad alcune delle principali esperienze europee maturate in materia di politiche attive del lavoro e di misure di sostegno ai lavoratori disoccupati.

Ed infatti, il citato disegno di legge, richiamando espressamente – in linea con gli orientamenti contenuti nella "Strategia Europea per la occupazione" – la necessità di definire un "*assetto proattivo delle tutele in modo da non disincentivare il lavoro e ridurre per quanto possibile la permanenza nella condizione di disoccupato ed il lavoro non dichiarato*"⁴³³, prefigura un sistema di ammortizzatori sociali "sorretto" da misure di politica attiva del lavoro (controllo periodico della permanenza dello stato di disoccupazione involontaria; programmi formativi a frequenza obbligatoria; perdita del diritto al sostegno in caso di rifiuto delle azioni di formazione o di effettuazione di prestazioni di lavoro irregolare, ecc.), volte a favorire un approccio "collaborativo" da parte degli stessi disoccupati, chiamati non più a ricevere passivamente la prestazione previdenziale ma a cooperare concretamente nello sforzo di reinserimento professionale.

⁴³¹ OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 142.

⁴³² OECD, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefit*, in *Employment Outlook 2000*, 142.

⁴³³ Art. 2, lett. b).

Un'idea, a ben vedere, non particolarmente nuova⁴³⁴, che sotto l'insegna della politica del c.d. "making work pay"⁴³⁵ era stata già autorevolmente avallata, oltre che dalla Commissione Europea⁴³⁶, anche dalla Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e dalla Organizzazione Internazionale del Lavoro⁴³⁷, imponendosi all'attenzione generale quale componente essenziale di un efficiente modello di *welfare state*. E che, invero, pur trovando la propria consacrazione all'interno dei confini nazionali con il *Libro Bianco* sul mercato del lavoro in Italia, non è in realtà sconosciuta neanche al nostro ordinamento: essendosi anzi già sottolineato⁴³⁸, in proposito, come già da tempo il sistema sia orientato verso impostazioni di tipo "proattivo", ancorché dette impostazioni siano scarsamente valorizzate in ragione degli inadeguati sistemi di controllo, che non consentono di verificare l'effettiva "laboriosità" dei soggetti protetti. Ma a prescindere da siffatti profili, è l'intero impianto contenutistico del disegno di legge in questione che non sembra costituire una novità: è agevole constatare, infatti, come i criteri e principi riformatori in esso contemplati ricalchino, in buona parte, indicazioni e

⁴³⁴ SPAVENTA, *Prefazione*, in PHELPS (a cura di), *Premiare il lavoro. come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Bari, 1999, X. Nello stesso senso GEROLDI, *Trasformazioni del mercato del lavoro, occupazione, nuove tutele*, in Quaderni Info., nuova serie, 1999, n. 15-21, spec. p. 7-9 dell'estratto. Cfr. altresì BOERI, LAYARDS, NICKELL, *Welfare-to-Work and the Fight Against Long-Term Unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 21 February 2000. Particolarmente articolata, in questa prospettiva, è la proposta contenuta nel § 5.2. del *Manifesto contro la disoccupazione nell'Unione Europea* sottoscritto nel 1998 da MODIGLIANI, FITOUSSI, MORO, SNOWER, SOLOW, STEINHERR, SYLOS LABINI, secondo cui "si dovrebbe far dipendere l'ampiezza dei sussidi di disoccupazione dal rapporto tra posti vacanti e disoccupati". Tale proposta, secondo i firmatari del Manifesto, "promuoverebbe l'efficienza, in quanto fornirebbe ai disoccupati un incentivo alla ricerca che aumenta al crescere della domanda per i loro servizi da parte delle imprese".

⁴³⁵ Per una rassegna delle principali esperienze a livello europeo della strategia del "making work pay", cfr. INCAGLI, PORCARI, *Strategia Europea per l'Occupazione: analisi comparata dei Piani Nazionali d'Azione*, Roma, 1999, spec. 34-38 e 79-83.

⁴³⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on a Concerted Strategy for Modernising Social Protection*, 12-13, dove la Commissione "invites the Council to endorse formally as the basis for future deliberation (the objectives)... to make work pay and provide secure income".

⁴³⁷ Cfr. rispettivamente OECD, *Employment Outlook*, Paris, July 2000; ILO, *World Labour Report*, Geneva 2000. Sull'idea di finanziare il lavoro, piuttosto che il non lavoro, quale alternativa alla "trappola" dei sussidi di tipo compensativo correlati alla condizione di disoccupazione, che il più delle volte hanno incentivato atteggiamenti di tipo passivo nei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, cfr. le note tendenzialmente critiche contenute nel "Rapporto Supiot" (Commissione Europea, *Transformation of Labour*, 14-16).

⁴³⁸ V. cap. II, par. 1.

suggerimenti già espressi in passato da altre precedenti (e autorevoli) proposte di riforma del sistema di protezione sociale.

Non si dimentichi, a tal proposito, che già all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 223/1991 - che aveva proprio l'obiettivo di riorganizzare in modo più sistematico la gestione delle eccedenze di manodopera -, sono state elaborate nuove ipotesi di riforma degli strumenti di politica del lavoro, dagli ammortizzatori sociali agli incentivi occupazionali, dalla formazione professionale all'inserimento lavorativo⁴³⁹. Ipotesi che, ognuna secondo le sue direttive ispiratrici, hanno tutte contribuito a fornire elementi utili alla redazione del disegno di legge in questione.

È all'esame di tali provvedimenti, dunque, che è dedicato il capitolo seguente.

⁴³⁹ GEROLDI, *Riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento al lavoro*, cit., 207.

Capitolo IV

1. Gli indirizzi di riforma successivi alla l. 23 luglio 1991, n. 223

La “riforma” operata dalla l. n. 223/1991, sebbene parzialmente vanificata dalla successiva l. n. 236/1993, non costituisce certo il momento conclusivo del processo di riordino del sistema degli ammortizzatori sociali.

Al contrario, quell’intervento, unitamente alla stessa “controriforma” del ’93⁴⁴⁰, ha avuto l’indiscusso merito di stimolare ulteriormente il dibattito sull’argomento, ponendo così le premesse per un nuovo, successivo intervento riformatore. Ed infatti è significativo, in tal senso, che proprio alcuni importanti accordi sottoscritti dal Governo e dalle parti sociali all’indomani dell’emanazione dei suddetti provvedimenti di legge contenessero indicazioni esplicite in proposito.

Nel “Protocollo sulla politica dei redditi” del ’93, ad esempio, le parti sociali manifestano l’intenzione di definire un programma di inserimento o reinserimento “*di giovani disoccupati di lunga durata e di lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria o in mobilità, affidando la realizzazione di tali programmi a soggetti qualificati*”; come pure, sotto altro profilo, segnalano la necessità, con riferimento alla gestione delle crisi occupazionali, di una “*revisione della normativa della cassa integrazione per crisi aziendali onde renderla più funzionale al governo delle eccedenze di personale e delle connesse vertenze*”.

Da tali indicazioni traspare chiaramente, oltre all’intenzione di provvedere alle esigenze di inserimento professionale dei soggetti con maggiori difficoltà occupazionali, la volontà di realizzare una semplificazione e un’accelerazione delle procedure concessorie dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria, la cui possibile utilizzazione viene inoltre auspicata, previa sottoscrizione di un apposito accordo sindacale per il reimpiego dei lavoratori eccedentari, anche in sede di ricorso alle procedure di mobilità.

Sempre in un’ottica di riconsiderazione delle prestazioni di sostegno al reddito, il Protocollo sulla politica dei redditi contempla l’elevazione al 40% del salario di riferimento per il trattamento ordinario di disoccupazione, attraverso una disposizione

⁴⁴⁰ V. Premessa, *sub* nota 19.

formulata nel chiaro intento di implementare gli standard di tutela delle categorie escluse dall'applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria.

L'attuazione concreta di siffatta disposizione, tuttavia, risultava compromessa già in partenza per effetto del vincolo della *“gradualità richiesta dalle condizioni della finanza pubblica”*. Ed infatti, vincolare l'incremento della prestazione previdenziale alla disponibilità di denaro pubblico significava ammettere, sia pur implicitamente, che sarebbe stato impossibile realizzare nell'immediato quel proposito, in ragione appunto della situazione altamente deficitaria in cui versavano le finanze statali di allora.

Nel Protocollo, infine, oltre a palesarsi l'esigenza di riconsiderare la possibilità di introdurre gli ammortizzatori sociali anche nel terziario - sia pure con i necessari correttivi in relazione alle peculiarità proprie del settore -, erano previste specifiche misure sul fronte delle politiche attive del lavoro: non solo, infatti, si incentivava l'utilizzo di forme di impiego flessibili, anche *“in funzione della promozione della ricollocazione e riqualificazione dei lavoratori in mobilità o titolari di trattamenti speciali di disoccupazione”*, ma si contemplava altresì la possibilità per le parti sociali di *“contrattare appositi pacchetti di misure di politica attiva, di flessibilità e di formazione professionale”* in favore dei giovani disoccupati del Mezzogiorno, ovvero *“per agevolare l'insediamento di nuove iniziative produttive nelle aree deboli”*.

Già nel '93, dunque, si era cercato, ancorché mediante previsioni di carattere prevalentemente programmatico, di tracciare un primo percorso di integrazione tra politiche passive e politiche attive del lavoro, in un'ottica di temperamento delle esigenze di dimensionamento delle imprese con le esigenze di formazione e di ricollocazione professionale dei disoccupati.

Parte di queste linee-guida sono state successivamente riprese dall'“Accordo per il lavoro” del '96, in cui la materia degli ammortizzatori sociali è stata affrontata in una prospettiva di maggiore valorizzazione del ruolo della formazione, divenuta oggetto di promozione e di sviluppo a tutti i livelli, da quello scolastico a quello lavorativo.

Nell'ambito di siffatta prospettiva si inserivano poi una serie di disposizioni con le quali, da un lato, si faceva riferimento alla necessità di rivedere il sistema degli incentivi all'occupazione, al fine di *“massimizzarne il rendimento in relazione agli obiettivi specifici che si intendono (sarebbero intesi) raggiungere, tenendo conto dei limiti posti dalla Commissione dell'Unione Europea in termini di aiuti all'occupazione e dell'esigenza di compensare il progressivo venir meno nelle aree del Mezzogiorno del*

regime di agevolazioni contributive e della fiscalizzazione degli oneri sociali” e, dall’altro, si mirava a perseguire, in ossequio ad un più ampio disegno di razionalizzazione del *welfare state*, alcuni obiettivi ritenuti essenziali anche per la riforma degli ammortizzatori sociali, quali il decentramento istituzionale dei servizi per l’impiego, l’agevolazione di nuove attività produttive da parte di giovani e disoccupati, l’incentivazione della riduzione degli orari di lavoro.

Tutte queste indicazioni, come è noto, sono rimaste solo sulla carta, essendosi preferito intervenire con normative frammentarie e poco coerenti, per lo più dettate da necessità contingenti ed occasionali, piuttosto che seguire un disegno di razionalizzazione organica della materia.

D’altro canto, a parziale spiegazione (ma non giustificazione) di siffatto *modus operandi* si poneva la persistente situazione di emergenza occupazionale, che oltre a rendere difficile la sperimentazione di misure strutturali e di politiche del lavoro a medio e lungo termine, quasi imponeva un ripiegamento verso forme di legislazione che privilegiassero, più che una gestione efficiente ed attiva dei flussi di mobilità, l’adozione di misure passive di proroga delle tutele già in atto.

1.1 La proposta della Commissione Onofri

In questo travagliato quadro normativo, contrassegnato appunto da una legislazione più occasionale e contingente che razionale ed organica, si inserisce la Relazione finale della Commissione Onofri, considerata dalla dottrina⁴⁴¹ come uno dei più maturi e compiuti sforzi progettuali per la costruzione di un nuovo modello italiano di *welfare*.

La Commissione, incaricata di suggerire proposte per una riforma complessiva del sistema attraverso l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, esamina, su un piano generale, i caratteri assunti dalla spesa sociale in Italia in raffronto alle esperienze degli altri Paesi europei, avanzando indicazioni operative per assicurare al nostro sistema una maggiore convergenza verso gli standard comunitari.

Limitatamente al profilo che qui interessa, la Relazione pone in evidenza come, rispetto agli altri Stati, sussista “*un forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o ex lavoratori) inseriti all’interno del mercato del lavoro regolare e le prestazioni previste*

⁴⁴¹ GIUBBONI, *L’incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all’esclusione sociale in Italia*, cit., 19.

per gli altri lavoratori o per i non occupati”, mettendo conseguentemente in luce le diverse sperequazioni presenti a livello di sistema, ad esempio tra chi riceve l’indennità di mobilità e chi ha diritto “soltanto” all’indennità ordinaria (a fronte, invece, degli altri ordinamenti europei, che garantiscono standard uniformi di trattamento a prescindere dalle causali di intervento).

Sempre in chiave di raffronto con gli altri Paesi europei, la Commissione sottolinea alcune carenze del nostro modello di *welfare state*, denunciando, da un lato, l’assenza di forme di tutela a carattere solidaristico-universale, come il reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi di sussistenza⁴⁴², e, dall’altro, la mancanza di una rete adeguata di servizi per le famiglie.

Sul piano più generale, poi, vengono ricordate le indicazioni provenienti dall’Unione europea, che invitano tutti gli Stati membri a rafforzare la “selettività” negli accessi agli schemi di integrazione del reddito, ad abbandonare l’approccio meramente “passivo” ai sussidi contro la disoccupazione in favore di una politica “attiva” nella gestione degli strumenti di sostegno del reddito e a riformare i meccanismi di finanziamento del sistema di protezione sociale.

Da tali considerazioni discenderebbero chiare indicazioni per la riforma del nostro sistema di *welfare*, rivolte per lo più ad indirizzare la “*spesa verso gli ammortizzatori sociali al fine di sostenere una maggiore mobilità occupazionale e proteggere in modo sistematico dai rischi della povertà e verso le politiche attive del lavoro*”.

Ciò che si propone, in sostanza, è di risparmiare risorse della previdenza pubblica, tramite una riduzione dei livelli di copertura rispetto ai redditi conseguiti sul lavoro, e di impiegarle nella tutela delle categorie maggiormente esposte al rischio di esclusione sociale. Si prevede, infatti, di “*attenuare la generosità di alcune prestazioni oggi previste per l’occupazione standard e (di) accrescere (o introdurre ex novo) la protezione per le categorie sociali oggettivamente più deboli*”.

⁴⁴² Lacuna, questa, già in passato denunciata da FORTE, *Prime linee di una teoria dell’azione di protezione e promozione sociale*, in FORTE, REVIGLIO (a cura di), *La finanza della sicurezza sociale*, Torino, 1969, 37 e ss., per il quale nel nostro paese “*mentre hanno avuto un ampio sviluppo le assicurazioni sociali e certi servizi di promozione di base generali, che riguardano la maggioranza, invece sono oggetto di scarsa attenzione le spese per il ‘decimo sommerso’, intendendo con questa espressione il riferimento ai soggetti più poveri ed emarginati*”.

Entrando più nel dettaglio della Relazione, la Commissione propone una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali da articolarsi su tre livelli.

Il primo livello di tutela, diretto ad intervenire in caso di sospensione dall'occupazione con certezza di rientro nel posto di lavoro, è pensato per dare maggiore stabilità ai rapporti contrattuali in presenza di una normale variabilità del quadro economico, dovuta a problemi di mercato o a riorganizzazioni aziendali⁴⁴³. Obiettivo, questo, ritenuto perseguibile attraverso la riforma e l'unificazione degli istituti della cassa integrazione ordinaria e (in parte) straordinaria, nonché del contratto di solidarietà.

Lo schema suggerito, improntato su base assicurativa, contempla, a fronte di versamenti contributivi proporzionali al salario di riferimento, l'erogazione di una prestazione di durata cronologicamente limitata, entro un tetto massimo di utilizzo in un arco temporale predefinito (12-18 mesi in un quinquennio), e con un livello di copertura di ammontare inizialmente non superiore al 70% della retribuzione e progressivamente decrescente nel tempo.

Si prevede, inoltre, l'istituzione di forme autonome complementari di integrazione del reddito, finalizzate ad estendere la copertura assicurativa a nuove figure del mondo del lavoro e a consentire l'elevazione degli standard protezionistici delle categorie più soggette a interruzioni di lavoro e, conseguentemente, del reddito stesso.

Il "secondo" livello avrebbe dovuto inglobare le attuali diverse indennità (indennità ordinaria e speciale di disoccupazione, cassa integrazione speciale, indennità di mobilità) in un unico trattamento previdenziale.

Il nuovo sistema, che comporta una gestione attiva dei disoccupati per aumentarne le *chances* di reimpiego, prevede un meccanismo di finanziamento su base prevalentemente assicurativa, "*parzialmente integrato con risorse di tipo fiscale*".

La misura dell'indennità, inizialmente sufficientemente elevata (intorno al 50-60% della retribuzione di riferimento) per permettere ai beneficiari di dedicare il tempo necessario alla ricerca di nuova occupazione, sarebbe andata gradualmente riducendosi, fino a lasciar spazio ad un eventuale intervento assistenziale.

L'accesso al trattamento prevede forme di selettività ottenibili, oltre che con misure di tipo amministrativo (durata massima, profilo temporale della copertura, ecc.), con l'assoggettamento obbligatorio dei beneficiari alla procedure previste dai servizi per

⁴⁴³ GEROLDI, *Riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento al lavoro*, cit., 209.

l'impiego e con la richiesta di disponibilità - pena il decadimento dal beneficio - all'accettazione di forme di impiego anche a termine, compatibili con la difesa della professionalità dei soggetti assistiti.

Decisivo, in tale ottica, sarebbe stato il ruolo svolto dai servizi per l'impiego – di cui si auspica il potenziamento a livello decentrato, eventualmente ricorrendo anche a progetti locali di riallocazione delle eccedenze di manodopera che prevedano la partecipazione diretta delle imprese -, non solo per selezionare i beneficiari, ma anche per applicare tutti i supporti tesi a migliorare le caratteristiche di impiegabilità dei soggetti interessati.

I programmi di gestione delle eccedenze di personale, in ogni caso, avrebbero dovuto avere una più rapida definizione rispetto al passato, in modo che l'erogazione dei servizi e degli incentivi fosse maggiormente funzionale alle effettive prospettive di reimpiego.

La definizione di un "terzo" livello di intervento rinvia alla riorganizzazione complessiva degli interventi di tipo assistenziale, da realizzarsi, previa rideterminazione dei bisogni e dei destinatari delle prestazioni, mediante l'introduzione di sostegni "mirati" ai bisogni e alle funzioni di cura emergenti nella vita.

È ventilata, in proposito, la possibilità di introdurre un nuovo istituto di redistribuzione monetaria (il cosiddetto "minimo vitale"), già presente, pur con forme e modalità diverse, negli altri Paesi europei.

Quest'ultimo, in particolare, sarebbe dovuto andare a coprire l'intera area degli interventi assistenziali in via di scorporamento da quelli previdenziali, creando *"una rete di protezione a cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione - in condizioni di indigenza per ragioni non dipendenti dalla propria volontà - (avrebbe) potuto accedere per trovare un sostegno economico e/o l'offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno"*.

Uno strumento, quindi, con finalità prevalentemente "solidaristiche", ma anche di reinserimento lavorativo dei soggetti interessati, in quanto *"congegnato in modo (tale) che il beneficiario (fosse) sia responsabilizzato alla ricerca attiva di occupazione e disponibile ad accettare offerte di lavoro, a partecipare a lavori socialmente utili o a programmi di formazione"*.

Qui l'influenza comunitaria assume un rilievo diretto ed esplicito (il "minimo vitale", infatti ricalca in gran parte il reddito minimo di inserimento francese), secondo linee che si ispirano al confronto con le principali esperienze europee⁴⁴⁴.

A ben guardare, tuttavia, è l'intero impianto concettuale della Relazione finale che risente delle suggestioni del discorso comunitario⁴⁴⁵, pur mantenendosi ben lontano da una logica di *workfare*⁴⁴⁶, rispondendo, piuttosto, ad esigenze di equità distributiva e di rafforzamento dei connotati solidaristici dello stato sociale italiano.

Ad essere prefigurato, dunque, è un sistema più equo e "sociale", fondato, oltre che sulla cooperazione tra pubblico e privato, sull'introduzione di strumenti "attivi" ed "inclusivi"⁴⁴⁷, ritenuti indispensabili per una riforma che puntasse, in un'ottica di riequilibrio complessivo della struttura interna della spesa sociale e di graduale (ma deciso) travaso di risorse dalla previdenza pensionistica pubblica al settore dell'assistenza e dei servizi alle famiglie, alla costruzione di un sistema universale ed efficiente.

Sebbene la riforma adombrata dalla Commissione Onofri non abbia avuto concreta attuazione, è pur vero che la proposta contenuta nella Relazione finale rappresenta un momento fondamentale nell'evoluzione del *welfare state* italiano. Sia perché, a ben guardare, quella proposta costituisce, al momento, il più organico e razionale tentativo di innovazione e modernizzazione dello stato sociale⁴⁴⁸, sia perché – e ne è una diretta conseguenza – rappresenta ancora oggi fonte di ispirazione e parametro di riferimento delle principali proposte di razionalizzazione del sistema. Sintomo, evidentemente, della

⁴⁴⁴ ALTI, *Le politiche antipoverità: una questione europea*, in FABBRINI (a cura di), *L'europizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, 2003, 211; GIUBBONI, *L'incerta europizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione sociale in Italia*, cit., 19.

⁴⁴⁵ FERRERA, GUALMINI, *Salvati dall'Europa?*, Bologna, 1999, 111 e ss..

⁴⁴⁶ BARBIERI, *La logica del workfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in Ass. Soc., 1998, n. 1, 15 ss.

⁴⁴⁷ Sul collegamento "sistemico" tra riforma degli ammortizzatori sociali e introduzione di strumenti generali di contrasto della povertà, v. FINOCCHI GHERSI, *La nuova disciplina dei servizi sociali*, in Quad. giorn. dir. amm., 2001, n. 4, 17 e 42.

⁴⁴⁸ GIUBBONI, *L'incerta europizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione sociale in Italia*, cit., 21. L'autore, in particolare, ricorda che tra gli interventi ispirati dalla Commissione Onofri figura la creazione della prima, embrionale rete di prestazioni di cittadinanza, rivolte a individui e famiglie in condizione di grave bisogno e disagio sociale (l. n. 328/2000), come pure l'istituzione del più volte citato reddito minimo di inserimento (l. n. 449/97 e d. lgs. n. 237/1998).

chiara influenza che quelle stesse indicazioni hanno avuto sulla concezione di “benessere” che deve permeare qualsiasi intervento in materia di *welfare*.

1.2 L'art. 45, l. 17 maggio 1999, n. 144

Indicazioni più tangibili rispetto al disegno di riforma prospettato dalla Commissione Onofri sembravano provenire dall'art. 45, l. n. 144/1999, che delegava appositamente il Governo a riformare l'intera materia degli ammortizzatori sociali. La delega, come è noto, non è stata tuttavia mai esercitata, soprattutto in ragione della previsione espressa di uno specifico vincolo di bilancio (la riforma, infatti, avrebbe dovuto essere realizzata “*a costo zero*”)⁴⁴⁹.

Il provvedimento, in particolare, mirava alla realizzazione di una maggiore efficienza dei meccanismi di mercato, al fine di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, segnatamente nelle aree territoriali con più gravi problemi occupazionali; all'ampliamento delle opportunità d'impiego per i giovani, con particolare attenzione ai percorsi di inserimento e all'alternanza tra studio e lavoro; ad un più equilibrato rapporto con il mercato del lavoro, per offrire effettive possibilità di occupazione anche agli individui più svantaggiati; ad un'adeguata protezione per tutte le categorie di lavoratori contro i rischi di interruzione del reddito, senza disincentivare la ricerca attiva dell'occupazione⁴⁵⁰. Obiettivi, questi, raggiungibili mediante una pluralità di interventi correlati, la cui coerenza e completa operatività si poneva quale presupposto indefettibile per il conseguimento di un risultato complessivamente soddisfacente.

L'intento, alquanto ambizioso, era dunque quello di riformare ampi segmenti del mercato del lavoro (dai contratti a contenuto formativo agli ammortizzatori sociali, dagli incentivi occupazionali alla pratica delle esperienze di lavoro), secondo un disegno di razionalizzazione organica che, date le sue ampie proporzioni, non è andato tuttavia esente da critiche.

In proposito, infatti, si è sottolineato⁴⁵¹, da un lato, come la delega fosse praticamente irrealizzabile, considerate appunto le sue dimensioni “mastodontiche”, che

⁴⁴⁹ LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 121.

⁴⁵⁰ GEROLDI, *Riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento al lavoro*, cit., 213.

⁴⁵¹ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 200.

comportavano la possibilità (*rectius*: l'impossibilità) “di ridisciplinare quanto meno tutta la materia genericamente definibile del mercato del lavoro e che riguarda cioè l'ingresso o il reingresso e l'uscita dal mondo del lavoro”, e, dall'altro, come il suo contenuto fosse eccessivamente generico⁴⁵², “davvero al limite o forse oltre rispetto a quanto previsto dall'art. 76 Cost.”. Circostanze, queste, che si univano al già stringente “vincolo di spesa” imposto dalla legge delega, per la quale l’“attuazione...(omissis)...non deve comportare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica”.

L'aspetto che ha destato le maggiori perplessità, tuttavia, è legato al contenuto stesso della riforma, oltre che alle sue modalità applicative.

Si è rilevato, infatti, come la disposizione in questione, pur a fronte di un testo lungo e complesso, intriso di numerosi “*principi e criteri direttivi*”, presentasse, in realtà, una malcelata confusione di fondo, non essendo chiaro “cosa si v(u)ole(ss) fare, né tanto meno come si v(u)ole(ss) fare”⁴⁵³.

In sostanza, la delega, al di là di generiche e scontate affermazioni di principio, non indicava quelle scelte di fondo che il legislatore, magari con il concorso delle parti sociali, avrebbe dovuto effettuare ancor prima di affidarne la realizzazione al governo.

È utile, in proposito, ripercorrere brevemente nel merito i contenuti e le scelte (o, piuttosto, le mancate scelte⁴⁵⁴) della legge delega in riferimento specifico alle norme riguardanti gli ammortizzatori sociali.

Partendo dagli istituti riguardanti l'integrazione salariale per i casi di sospensione dell'attività lavorativa, si afferma la necessità di procedere ad una loro “razionalizzazione nonché estensione...(omissis)...a tutte le categorie escluse, da collegare anche ad iniziative di formazione professionale, superando la fase sperimentale prevista dall'art. 2, 28° co., l. 662/96, anche attraverso interventi di modifica degli stessi istituti di integrazione salariale, con previsione della costituzione

⁴⁵² LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 121.

⁴⁵³ MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, cit., 2867. Sul punto anche LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, cit., 121 e ss..

⁴⁵⁴ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 201.

di fondi categoriali o intercategoriale con apporti finanziari di carattere plurimo, tenendo altresì conto delle esperienze maturate in seno alla contrattazione collettiva”.

I principi affermati nella disposizione, effettivamente, appaiono generici ed equivoci. È difficile, infatti, capire quale fosse il modello di cassa integrazione guadagni che si intendeva realizzare. Almeno due, a detta della dottrina⁴⁵⁵, sembravano essere le soluzioni possibili.

La prima sarebbe stata quella di mantenere l'attuale impianto per grandi comparti (industria, agricoltura ed edilizia), con l'estensione della tutela e della disciplina relativa alle categorie e settori oggi esclusi, mantenendo così, e magari anche accentuando, il carattere egualitario della tutela e lo spirito di solidarietà tra le varie categorie di lavoratori che partecipano alla medesima gestione mutualistica.

La seconda, alla quale sembrerebbe più vicina la norma in commento, sarebbe stata invece quella di esaltare al massimo le valenze assicurative dell'istituto, promuovendo tante gestioni (e relative differenti discipline) della cassa integrazione guadagni in funzione delle categorie professionali interessate, con conseguente ulteriore diversificazione delle tutele, eventualmente articolabili anche a livello territoriale oltre che settoriale e categoriale⁴⁵⁶.

Non pare, però, che il legislatore avesse voluto effettuare un'opzione precisa in nessuna delle direzioni prospettate, né sembra che tra le parti sociali si fossero raggiunti orientamenti consolidati sulla strada da seguire⁴⁵⁷.

Sul punto concernente le misure per fronteggiare lo stato di disoccupazione, invece, i criteri previsti dalla legge delega erano quelli della *“graduale armonizzazione dei sostegni previdenziali in caso di disoccupazione, con un trattamento di base da rafforzare ed estendere con gradualità a tutte le categorie di lavoratori scarsamente protette o prive di copertura, fissando criteri rigorosi per l'individuazione dei*

⁴⁵⁵ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 201-202.

⁴⁵⁶ Questa prospettiva è presa in considerazione da MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, cit., per il quale *“in futuro ciascuna categoria potrebbe crearsi la propria ‘cassa’ autosufficiente e separata. Non solo, ma si possono ipotizzare divisioni anche all'interno della stessa categoria a seconda dei luoghi, con tante ‘casse’ per ogni località. Si potrebbe pensare a una sorta di federalismo, ma il rischio è di una parcellizzazione esasperata e di forte egocentrismo, in cui ognuno ritenga di essere meglio degli altri o, forse, che sono gli altri a spendere tutto”*.

⁴⁵⁷ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 202.

beneficiari e prevedendo l'obbligatorietà per i lavoratori interessati, di partecipare a corsi di orientamento e formazione, anche condizionando l'erogazione del trattamento all'effettiva frequenza".

Anche in questo caso, tuttavia, il contenuto della disposizione appare sibillino.

Vi era certo la previsione dell'allargamento della tutela contro la disoccupazione alle categorie sinora per nulla o scarsamente protette, ma non pare che il legislatore avesse voluto effettuare una scelta per un modello unitario ed uniforme di protezione contro la disoccupazione. Si parla, infatti, di semplice "armonizzazione" dei sostegni previdenziali in caso di disoccupazione e non di "omogeneizzazione" che è un termine meno blando e più vincolante o, come si sarebbe potuto dire in modo ancora più chiaro, di "uniformazione" degli stessi⁴⁵⁸.

Si parla, inoltre, di "trattamento di base", quasi ad auspicare che, in aggiunta a detta prestazione - il cui finanziamento non è specificato essere a carico delle categorie interessate o dello Stato -, possano nascere trattamenti integrativi di singole categorie, con il rischio di disarticolare ulteriormente l'attuale sistema di protezione contro la disoccupazione.

Manca, ancora, qualsiasi riferimento alla problematica dei trattamenti di disoccupazione con funzione di integrazione del reddito per i lavoratori occupati solo saltuariamente. Per i quali, invero, si pone l'ulteriore problema di trovare soluzioni idonee a realizzare anche a favore di questo particolare segmento del mercato del lavoro politiche attive di sostegno capaci di aumentare le possibilità di lavoro dei soggetti interessati e, al contempo, di impedire un utilizzo improprio delle prestazioni previdenziali.

Nessuna indicazione, infine, contiene la delega per quanto attiene al terzo livello di intervento (assistenziale) ipotizzato dalla Commissione Onofri: un'omissione, questa, ritenuta⁴⁵⁹ molto grave, perché avrebbe comportato il rischio – se la delega fosse stata esercitata - di compromettere la riuscita della riforma proprio in relazione agli altri livelli di tutela.

1.3 Il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia

⁴⁵⁸ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 202.

⁴⁵⁹ LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 202.

Altra rilevante tappa nel processo di identificazione delle linee di riforma degli strumenti di sostegno al reddito si è registrata con la redazione del “Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia”.

Obiettivo dichiarato del Governo è quello di ridurre l’elevato tasso di disoccupazione e, al contempo, più specificamente, di migliorare il tasso occupazionale del nostro Paese, altamente deficitario rispetto alla media degli altri Paesi europei, nonché rispetto al tasso che la stessa Unione europea, sulla base degli obiettivi prefissati con i Consigli di Lisbona del 2000 e di Stoccolma del 2001, si prefigge di realizzare per l’anno 2010.

Nel “fotografare” le cause di debolezza endemica del mercato del lavoro italiano, infatti, il Governo individua una serie di obiettivi ritenuti indispensabili per fronteggiare la grave situazione di disagio occupazionale in cui versa il nostro Paese: impulso all’utilizzo di tipologie contrattuali flessibili, collegamento tra scuola e mercato del lavoro, potenziamento dei servizi di collocamento, istituzione di un sistema di formazione continua idoneo ad assicurare l’“adattabilità” dei prestatori alle occasioni di lavoro disponibili. Obiettivi, questi, che si inseriscono in una più ampia strategia di liberalizzazione sostanziale del mercato del lavoro, oltre che sul piano delle regole, anche su quello delle procedure e delle modalità di reperimento della manodopera⁴⁶⁰.

L’idea di fondo che permea il disegno governativo, infatti, è quella di affrancare il mercato del lavoro italiano dai suoi “tradizionali” elementi di rigidità, garantendone al contempo una maggiore flessibilità e, almeno nelle intenzioni, una maggiore competitività a livello nazionale ed internazionale.

Il Governo, tuttavia, tiene a precisare che tale liberalizzazione non dovrà avvenire *“restringendo le tutele e le protezioni, bensì spostandole dalla garanzia del posto di lavoro all’assicurazione di una piena occupabilità durante tutta la vita lavorativa, riducendo quindi i periodi di disoccupazione o di spreco di capitale umano”*.

È in tal senso, quindi, che deve essere letta la stessa prospettiva di assicurare ai lavoratori la possibilità di acquisire *“more and better jobs”*, vale a dire la *“sicurezza nel mercato”* (in ragione di un’auspicata facilità generalizzata nel reperimento di un impiego) ed il miglioramento della medesima *“qualità del lavoro”* (secondo la filosofia

⁴⁶⁰ BALLETTI, *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, cit., 391 e *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 611.

di ispirazione liberale che contraddistingue la strategia europea in materia di occupazione).

Il Libro Bianco, in sintesi, prefigura gli orientamenti dell'azione riformatrice del Governo in relazione ai *target* sopra menzionati, ispirandosi a tal fine ad una logica interventista di tipo graduale, tarata in relazione *“alle risorse che si renderanno effettivamente disponibili”*.

Nel dettaglio, il documento, con riguardo ai profili che qui interessano, afferma *“la necessità di estendere il livello delle tutele minime fornite dagli ammortizzatori; di prevedere trattamenti omogenei e non ingiustificatamente difformi; di minimizzare, tenendo conto del nuovo contesto del mercato del lavoro, i possibili disincentivi al lavoro che dagli ammortizzatori sociali possono discendere”*, nell'intento di superare tutte le principali criticità che si è visto essere immanenti al nostro sistema di protezione sociale.

In particolare, con riferimento all'esigenza di estensione e di uniformità delle tutele, il Libro Bianco si prefigge l'obiettivo di realizzare un sistema di protezione contro la disoccupazione ad applicazione tendenzialmente generale, in grado di garantire progressivamente l'uniformità delle tutele a *“tutti i lavoratori dipendenti (o assimilati) che abbiano, senza colpa e non per propria iniziativa, perduto un posto di lavoro e che ne stiano attivamente cercando un altro”*.

Partendo da tale considerazione - e alla luce della formulazione testuale della norma -, la dottrina⁴⁶¹ ha messo in luce due elementi.

Il primo concerne l'intenzione di estendere l'ambito delle tutele anche agli (ormai *ex*) lavoratori “parasubordinati”, che trovandosi in una situazione di debolezza economica necessitano, al pari di tutti gli altri lavoratori subordinati, di una rete di protezione sociale contro la disoccupazione. Detto elemento, desumibile dal termine *“assimilati”*, viene affermato nel Libro Bianco quasi di sfuggita, attraverso una semplice parentetica, mentre avrebbe invece meritato, a detta di quella dottrina, una particolare enfasi, data la sua rilevanza.

Il secondo elemento, deducibile in via implicita dalla parola *“tutti”*, potrebbe invece concernere l'estensione delle tutele anche al settore del pubblico impiego, in coerenza,

⁴⁶¹ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 690.

tra l'altro, con lo stesso processo di privatizzazione del rapporto di lavoro, realizzata ormai da oltre un decennio.

Si tratta, invero, di dati che confermano ulteriormente quella tendenza all'universalizzazione delle tutele che si è visto interessare, sotto più profili, ampi segmenti del sistema di protezione sociale⁴⁶².

Per altro verso, invece, il documento riconosce alle parti sociali la possibilità di introdurre trattamenti differenziati integrativi, finalizzati alla realizzazione, senza alcun onere per la finanza pubblica, di una rete di protezione settoriale su base mutualistica aggiuntiva rispetto ai trattamenti universalistici di base. *“Nulla vieta”*, dice infatti il Governo, *“che ad un regime unico che fornisca una protezione ragionevole ma contenuta si sovrappongano, per autonoma decisione degli interessati e senza alcun onere per la finanza pubblica, schemi a carattere mutualistico-settoriale”*.

A delinearli, conseguentemente, sarebbe un sistema di ammortizzatori sociali articolato su due livelli: il primo volto a garantire trattamenti di base a carattere minimale; il secondo, invece, diretto all'erogazione di prestazioni integrative dei trattamenti di base.

Al tempo stesso, anche e soprattutto per sostenere i redditi dei soggetti più deboli, *“sarà opportuno integrare ammortizzatori sociali di stampo assicurativo, schemi assistenziali soggetti alla prova dei mezzi...(omissis)...e disegno del prelievo fiscale – in particolare per quanto concerne le detrazioni ed i benefici connessi con lo svolgimento di un lavoro - per far sì che il lavoro, specie nel caso dei soggetti con minori potenzialità reddituali, sia conveniente e quindi risulti essere incentivato”*.

Nella medesima ottica, tra l'altro, si giustifica anche l'accento posto dal Libro Bianco sulla necessità di ridurre la durata e l'entità delle prestazioni di tutela, *“il cui importo non deve essere tale da disincentivare la ricerca di lavoro”*.

Da rilevare, ancora, la previsione in base alla quale *“l'erogazione di qualunque forma di “ammortizzatore sociale” dovrà preventivamente basarsi su un'intesa con il percettore affinché questi ricerchi attivamente un'occupazione secondo un percorso – che possa avere anche natura formativa e che eventualmente potrà vedere anche il coinvolgimento di operatori ed intermediari privati – da concordare preventivamente con i servizi pubblici per l'impiego”*. Ciò significa, in altri termini, che le politiche

⁴⁶² V. *retro*, cap. II.

attive del lavoro, da semplici opportunità offerte dai servizi pubblici per l'impiego, diverrebbero condizioni di legittimità dell'erogazione dei trattamenti.

In verità, come sottolineato in precedenza⁴⁶³, forme di collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro sono già presenti nel nostro ordinamento, ancorché scarsamente praticate in ragione essenzialmente della tradizionale debolezza delle strutture pubbliche nella gestione delle politiche attive del lavoro, nonché della prevalenza di una cultura sensibile più alle ragioni dell'assistenza che non a quelle dell'efficienza. Ragion per cui lo stesso Libro Bianco suggerisce di proseguire fermamente nella *“modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego”*, nella convinzione che sia proprio il loro efficientamento a consentire, da un lato, una più agevole e proficua ricerca delle nuove occupazioni e, dall'altro, di monitorare e *“sanzionare”* più efficacemente eventuali comportamenti non collaborativi dei beneficiari delle prestazioni di disoccupazione.

Ciò che comunque preme mettere in evidenza in questa sede è che il documento in esame subordina *“qualsiasi”* intervento pubblico di sostegno al reddito all'assunzione di precisi obblighi da parte del beneficiario (*“nessuna forma di sussidio pubblico al reddito potrà essere erogata...”*). Come a dire, in sostanza, che il sistema prefigurato non tollererà più, e in nessun caso, l'adozione di condotte meramente opportunistiche ad opera dei percettori delle prestazioni.

Il che si ricollega all'intenzione - manifestata sempre nel Libro Bianco - di rendere più selettivo l'accesso ai trattamenti di protezione: sottolineandosi criticamente come il riconoscimento indiscriminato delle prestazioni di disoccupazione, a prescindere cioè dalla ricorrenza di un effettivo stato di bisogno, abbia prodotto nel tempo un sensibile aumento proprio dei casi di comportamenti di convenienza da parte degli stessi interessati, oltre che significative diseconomie di gestione.

Ed infatti non è possibile disconoscere, a tale ultimo riguardo, gli effetti distorsivi che l'automaticità dei meccanismi concessori determina sul versante del mercato del lavoro, soprattutto in forma di alterazioni delle normali dinamiche di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di incremento del lavoro sommerso e di incidenza negativa sul tasso occupazionale⁴⁶⁴.

⁴⁶³ V. cap. II, par. 1 e cap. III, par. 4.

⁴⁶⁴ BALLETTI, *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, cit., 398.

L'intenzione del Governo di circoscrivere l'accesso alle tutele alle sole situazioni di bisogno meritevoli di protezione, dunque, appare a chi scrive largamente condivisibile: e ciò non solo a fini di contrasto delle condotte di mera convenienza e/o di "inattività" da parte dei fruitori delle provvidenze, ma anche in ragione del risparmio di risorse che si verrebbe a determinare in relazione alla maggiore selettività nella distribuzione dei trattamenti di protezione.

Un'ultima considerazione, infine, attiene alla riforma dell'istituto della cassa integrazione guadagni, in ordine alla quale il Libro Bianco non fa cenno alcuno.

Vista l'impossibilità di colmare la lacuna interpretativa facendo ricorso a letture di carattere sistematico, si può forse arguire che le intenzioni del Governo siano state quelle di non mettere mano ad uno strumento che, nonostante le criticità emerse nella prassi quotidiana, si è ritenuto essere, nella sua configurazione attuale, comunque rispondente alle esigenze di imprese e lavoratori. Supposizione, questa, avvalorata dallo stesso d.d.l. 848-bis il quale, nei suoi disegni di riforma, non contempla affatto l'istituto se non tramite un riferimento generico ed indiretto⁴⁶⁵.

Resta da rilevare, in chiusura, che ferma restando l'oggettiva condivisibilità di fondo delle premesse espresse dal Libro Bianco in ordine alla strategia di contrasto alla disoccupazione, a risultare in concreto sono solo indicazioni generiche sulle linee di riassetto delle misure di sostegno al reddito⁴⁶⁶. Si tratta, infatti, di indicazioni in sé prive di reale efficacia vincolante e, quindi, sprovviste di qualsivoglia carattere di operatività.

1.4 Il Patto per l'Italia

Attenzione specifica alla tematica degli ammortizzatori sociali è stata riservata anche dal "Patto per l'Italia – Contratto per il lavoro, Intesa per la competitività e l'inclusione sociale", il quale – a differenza di altri documenti, che si limitano a generiche affermazioni di principio - fornisce indicazioni più dettagliate in merito agli interventi da effettuare sui singoli trattamenti di tutela contro la disoccupazione.

Riprendendo ed integrando le indicazioni del Libro Bianco, infatti, il documento individua espressamente l'importo e la durata massima del trattamento ordinario di disoccupazione, da calcolare in misura pari al "*60% dell'ultima retribuzione nei primi*

⁴⁶⁵ V. *infra*, par. 3.

⁴⁶⁶ BALLETTI, *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, cit., 400.

sei mesi, per poi scendere gradualmente al 40% ed al 30 % nei due successivi trimestri”, precisando tuttavia che la *“durata massima complessiva dei trattamenti di disoccupazione non (può essere comunque) superiore ai 24 mesi (30 mesi nel Mezzogiorno) nel quinquennio”*⁴⁶⁷.

Come è agevole intuire, la graduazione economica del trattamento di disoccupazione in relazione alla durata della prestazione risponde all’esigenza di evitare comportamenti strumentali da parte dei percettori della provvidenza, nella convinzione che la *“minaccia”* di un decremento progressivo dell’indennità - a dispetto, viceversa, di una prestazione di ammontare costante nel tempo -, possa indurre i beneficiari della stessa a cercare attivamente un’occupazione.

La disciplina sulla disoccupazione extra-agricola, invece, resterebbe sostanzialmente invariata, essendo rimasti inalterati i requisiti soggettivi di accesso alle prestazioni, come pure la durata del trattamento.

Ad ogni modo, più in generale, l’accordo si preoccupa di fissare alcuni *“paletti”*⁴⁶⁸ alla fruizione dei trattamenti, subordinandone l’erogazione, in particolare, ad un *“controllo periodico sulla permanenza dello stato di disoccupazione”* (questo significa, fatta salva l’introduzione di nuovi specifici obblighi, che lo *status* di disoccupato diverrebbe la *condicio sine qua non* dell’erogazione stessa dei trattamenti, in linea con una concezione del sistema che prevede appunto la corresponsione delle prestazioni di disoccupazione solo a fronte della ricorrenza di un *“effettivo”* stato di bisogno) e alla frequenza obbligatoria di programmi formativi, da attuarsi nell’ambito delle iniziative prospettate dai centri per l’impiego. *“Nel caso di rifiuto della formazione, di altra misura o occasione di lavoro...(omissis)...o di prestazione di lavoro irregolare”* – a sottolineare, quindi, la necessità di un comportamento collaborativo, oltre che socialmente meritorio, da parte del percettore della prestazione -, l’avente titolo perde il diritto al sussidio.

Sotto altro profilo, viene poi auspicata la realizzazione di una maggiore trasparenza contabile, da perseguire attraverso apposite *“forme di contabilità separata per settore*

⁴⁶⁷ Tale indicazioni, sebbene con parziali modifiche, sono state già recepite dal legislatore, come visto, con il decreto sulla *“competitività”* (v. cap. I, par. 3.1.1).

⁴⁶⁸ MASSI, *Patto per l’Italia: le novità in materia di indennità di disoccupazione e licenziamenti individuali*, in *Dir. e pratica lav.*, 2002, n. 31, 1764 e ss.

produttivo allo scopo di stimolare la responsabilità degli attori sociali e l'equilibrio tra contribuzioni obbligatorie e prestazioni in ciascun settore".

Qui l'obiettivo è di rendere più stringente il vincolo di corrispettività tra contributi e prestazioni, definendo *"una contribuzione di equilibrio"* per ciascun settore produttivo di appartenenza, della cui ampiezza, peraltro, nulla si dice, così da lasciare aperti interrogativi di non poco conto (gestioni autonome per "comparti": industria; commercio, agricoltura, ecc.; oppure gestioni separate all'interno dello stesso comparto: tessile; chimico; metalmeccanico, ecc.)⁴⁶⁹.

Si tratta, in ogni caso, di previsioni che sembrano conferire alle forme di protezione sociale una dimensione strettamente assicurativa, tale da comportare una più netta distinzione tra gli istituti previdenziali, finanziati dai contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro, e gli istituti più propriamente assistenziali, finanziati dalla fiscalità generale⁴⁷⁰.

Per contro, una (sia pur) residuale componente solidaristica sembrerebbe comunque ravvisabile nell'imposizione ai settori con un rapporto contributi/prestazioni "in attivo" di *"una contribuzione di solidarietà destinata a concorrere al finanziamento dei settori in disavanzo"*, da determinare *"anche proporzionalmente alla consistenza numerica degli assicurati e alle prestazioni di cui beneficia il settore"*.

Per quanto concerne i settori produttivi che non usufruiscono di ammortizzatori sociali integrativi o sostitutivi dell'indennità di disoccupazione, il documento promuove *"la gestione, attraverso accordi collettivi e mediante propri organismi bilaterali, di prestazioni integrative o sostitutive del livello di base"*.

Sembrerebbe evincersi, anche in ragione della linea di continuità che contrassegna il Patto per l'Italia rispetto al Libro Bianco, che l'intenzione del Governo e delle parti sociali sia quella di incentivare la costituzione degli enti bilaterali, secondo una tendenza già in atto da qualche tempo⁴⁷¹. E ciò perché, nelle previsioni governative, gli

⁴⁶⁹ LAGALA, *Un welfare compassionevole per i lavoratori precari?*, in Riv. giur. lav. prev. soc., 2004, n. 3, 371.

⁴⁷⁰ LAGALA, *Un welfare compassionevole per i lavoratori precari?*, cit., 371.

⁴⁷¹ La proliferazione degli enti bilaterali, la cui esperienza forse più risalente sarebbe addirittura individuabile nelle casse di mutuo soccorso della fine dell'800 (così MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in Lav. dir., 2003, n. 2, 175), ha trovato infatti terreno fertile in numerosi settori produttivi (dalle casse del settore edile alle mutue per l'integrazione della malattia e dell'infortunio

enti bilaterali costituirebbero la sede più idonea presso cui incardinare processi di relazioni sindacali non conflittuali e cooperative, indispensabili per “*diffonde(re) il rispetto spontaneo delle regole e quindi anche processi di civiltà giuridica oltre che di legalità e cultura di impresa e del lavoro*”⁴⁷².

A tal proposito, utile punto di riferimento sarebbe costituito dall'accordo del settore artigiano del 20 maggio 2002, che costituisce per le parti sociali del settore la base di partenza per lo sviluppo di ulteriori negoziati, oltre che per il “*consolidamento delle esperienze in atto negli enti bilaterali*”.

Occorre infine rilevare che il sistema di sostegno al reddito prefigurato nel Patto per l'Italia si completa con la previsione di una tutela di ultima istanza legata a particolari condizioni di disagio.

Sembrerebbe dunque essere abbandonata, salvo poi essere eventualmente ripresa successivamente (“*l'eventuale prosecuzione dell'esperimento...*”), la strada sperimentata con il reddito minimo di inserimento, ritenuta impraticabile a causa dell'impossibilità “*di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale*”, in favore di un “reddito di ultima istanza” “*caratterizzato da elementi solidaristici e finanziato dalla fiscalità generale*”.

Nel disegno riformatore delineato nel Patto per l'Italia, infatti, i cittadini non assistiti da altre misure di sostegno al reddito possono ricorrere, al fine di soddisfare le proprie (minime) esigenze di vita, alle prestazioni economiche previste a tal fine da appositi programmi regionali, approvati dall'amministrazione centrale e cofinanziati dal Fondo per le politiche sociali.

A differenza del reddito minimo di inserimento, la cui disciplina richiede esplicitamente, quale condizione-limite per l'erogazione delle prestazioni, la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale, oltre che la stessa disponibilità al lavoro (salvo eccezioni), il reddito di ultima istanza non sembra essere soggetto (per lo meno non lo è espressamente) a vincoli di frequenza obbligatoria di percorsi formativi.

Tuttavia, sia il tenore dell'espressione usata (il riferimento a “*programmi regionali*” sembra presupporre l'espletamento di un'attività, appunto, programmata o

nell'artigianato, dal settore del commercio a quello del turismo, al settore industriale per la formazione di lavoratori ed apprendisti).

⁴⁷² MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, cit., 180.

programmabile), sia ragioni di giustizia sostanziale (che postulano l'ascrivibilità dell'onere economico delle prestazioni esclusivamente a fronte di un concreto impegno da parte del beneficiario nell'affrancarsi dalla propria situazione di disagio occupazionale), inducono a ritenere che anche l'erogazione dei sussidi di ultima istanza debba essere comunque subordinata all'osservanza di appositi "programmi" formativi. Riassumendo, quindi, nel sistema prefigurato dal Patto per l'Italia convivono più livelli di tutela: una "*protezione generalizzata ed omogenea dei disoccupati*", eventualmente "arricchita" da "*protezioni integrative, aggiuntive o sostitutive, liberamente concordate tra le parti sociali*" e completata da un reddito di ultima istanza per coloro che risultino privi dei requisiti di accesso alle precedenti forme di tutela.

1.5 Il D.P.E.F. 2003-2006

Sulla falsariga dei provvedimenti sin qui richiamati si colloca anche il D.P.E.F. 2003-2006, che contempla, tra le altre disposizioni, una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali da realizzarsi in forma "*necessariamente graduale e a carattere pluriennale*" e attraverso la creazione di un "*circolo virtuoso tra sostegno al reddito, orientamento e formazione professionale, impiego e autoimpiego*", in grado di rafforzare la tutela del lavoratore in situazione di disoccupazione involontaria, riducendone al contempo "*il periodo di disoccupazione ed incentivandone un atteggiamento responsabile ed attivo verso il lavoro*".

Il documento, invero, ripropone i medesimi obiettivi che si è visto essere oggetto di altri interventi governativi e, più precisamente, "*una protezione generalizzata ed omogenea dei disoccupati involontari*", oltre che l'introduzione di "*protezioni integrative, aggiuntive o sostitutive, liberamente concordate fra le parti sociali ai più vari livelli, con prestazioni autofinanziate e gestite da organismi bilaterali di natura privatistica*".

Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali, inoltre, dovrà assicurare "*un miglioramento complessivo del grado di tutela economica garantita al lavoratore disoccupato involontario, sia sotto il profilo della misura dell'indennità sia della durata della corresponsione; una stretta correlazione tra erogazione dei sussidi e diritti-doveri del disoccupato; una tutela di ultima istanza legata a particolari condizioni di disagio*".

Sotto questo profilo, dunque, il D.P.E.F. 2003-2006 non introduce alcun elemento di novità. Al contrario, si limita a sottolineare, come già fatto in altri precedenti

documenti, l'esiguità del dato relativo alla spesa sociale (0,6% del PIL) - *“l'ammontare più basso tra tutti i Paesi dell'Unione Europea”* -, confermando così il nostro Paese quale “fanalino di coda” tra gli Stati membri nel finanziamento delle prestazioni sociali. Esiguità, invero, ascrivibile soprattutto al limitato livello di copertura degli ammortizzatori sociali rispetto al potenziale bacino di beneficiari, oltre che alla scarsa generosità dei trattamenti, sia in termini economici che di durata delle prestazioni. È anche per tale ragione, dunque, che viene dato espresso riconoscimento all'intenzione di procedere ad *“un innalzamento dei trattamenti per l'indennità ordinaria di disoccupazione e un allungamento della sua durata in maniera tale da non disincentivare l'offerta di lavoro”*. Come pure, su un piano più generale, alla (già più volte rimarcata) necessità di estendere l'ambito soggettivo di applicazione delle tutele contro la disoccupazione e alla possibilità di conseguire trattamenti differenziati per effetto della creazione di regimi mutualistici autofinanziati.

Nelle previsioni, infatti, siffatti interventi dovrebbero consentire un incremento della spesa sociale verso livelli più consoni alla media europea.

Viene infine evidenziata la scarsa incidenza delle politiche attive nel nostro ordinamento, considerata la *“la loro limitata interazione con le politiche passive”*. Gli interventi attualmente previsti, infatti, si risolvono per lo più in *“incentivi finanziari automatici - il che consente spesso di limitare i costi amministrativi di gestione – troppe volte però scarsamente selettive nell'identificazione del target di beneficiari. Soprattutto, poco presente è l'azione di supporto alla “attivazione” dei disoccupati e di controllo sui comportamenti di chi percepisca trattamenti di disoccupazione”*.

Al riguardo, si sottolinea la necessità - anch'essa emersa più volte nella presente trattazione -, di procedere ad un rafforzamento del legame tra strumenti di sostegno al reddito e politiche attive, allo scopo di contrastare abusi e disincentivi alla ricerca di lavoro da parte dei beneficiari dei trattamenti, nonché di ridisegnare i criteri di accesso ai medesimi trattamenti, specie a fronte dell'innalzamento della generosità dei trattamenti di base.

Lo scopo, ovviamente, è duplice: garantire, da un lato, l'accesso alle tutele ai soli soggetti che si trovino in un effettivo e comprovato stato di bisogno e salvaguardare, dall'altro, gli equilibri finanziari del sistema nel suo complesso.

2. I documenti “non ufficiali”

Ad alimentare il dibattito sulla riforma degli ammortizzatori sociali, accanto ai documenti per così dire “ufficiali”, concorrono poi ulteriori, significativi contributi, sovente espressione di ideologie politiche ben definite.

Tra questi, meritano particolare attenzione, in ragione soprattutto della singolarità dei loro contenuti, la proposta della Banca d'Italia, risalente ormai nel tempo ma pur sempre suggestiva, e quella più recente della Cgil, di ispirazione popolare.

2.1 La proposta della Banca d'Italia

La prima è caratterizzata da un contenuto fortemente innovativo, per non dire “rivoluzionario”⁴⁷³, perché orientata a disegnare un'assicurazione contro la disoccupazione che si avvale, anziché di condizioni restrittive, di incentivi volti ad influire sulle scelte del singolo lavoratore.

L'idea fondamentale intorno alla quale ruota la proposta è quella di “responsabilizzare” il singolo lavoratore nel ricorso le prestazioni di sostegno al reddito, chiamandolo a gestire “in proprio” le prestazioni medesime attraverso l'introduzione di appositi “*conti individuali di assicurazione sociale*” o “*conti del welfare*”, che collegando più strettamente le prestazioni ai contributi individuali dovrebbero ridurre gli abusi e gli sprechi lamentati nel settore bancario e, più in generale, a livello di sistema⁴⁷⁴.

Il lavoratore, infatti, diverrebbe titolare di un montante contributivo individuale, costituito dai contributi versati per l'assicurazione contro la disoccupazione, dal quale eventualmente attingere - sebbene nei limiti di massimali predeterminati e, comunque,

⁴⁷³ FRANCO, SESTITO, *Il sistema di protezione sociale dei disoccupati: alcune riflessioni su una possibile riforma*, in Pol. Ec., 1995, n. 3, 389 e ss.. La stessa proposta, con lievi aggiornamenti e integrazioni, è contenuta in *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 299; LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, cit., 205 e ss..

⁴⁷⁴ FRANCO, SESTITO, *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 341, ed ivi riferimenti bibliografici sugli autori delle proposte più significative di riforma dei sistemi di sicurezza sociale avanzate a livello internazionale.

per periodi cronologicamente circoscritti - per fronteggiare le situazioni di mancanza di lavoro.

Si verrebbe in tal modo a stabilire uno stretto legame tra contributi e prestazioni, mentre il controllo della spesa previdenziale sarebbe garantito non più dai vincoli amministrativi, bensì dall'interesse stesso dei lavoratori ad un corretto utilizzo delle risorse a loro disposizione, limitando così i fenomeni di "azzardo morale".

Tale meccanismo di tutela, infatti – comportando ogni ricorso al montante previdenziale una corrispondente diminuzione delle risorse economiche disponibili per il futuro - indurrebbe il lavoratore ad una gestione più oculata e responsabile delle somme accumulate, sollecitato in tal senso proprio dalla necessità di garantire a se stesso una tutela sufficiente in caso di difficoltà occupazionali future.

Da queste prime, sommarie indicazioni è possibile ricavare i due specifici vincoli cui è assoggettata l'erogazione delle prestazioni: uno di natura monetaria, in funzione del quale il dipendente non può attingere al proprio montante contributivo individuale oltre la soglia di un determinato ammontare; l'altro di durata temporale, non potendo il singolo episodio di disoccupazione oltrepassare limiti cronologicamente predefiniti. L'operare congiunto dei due vincoli, nelle previsioni dei redattori della proposta, consentirebbe di scongiurare tanto il rischio del ricorso frequente alle prestazioni che quello del ricorso prolungato.

Lo schema assicurativo descritto - alla cui partecipazione finanziaria sarebbero chiamati tutti i lavoratori dipendenti (compresi quelli del pubblico impiego), secondo aliquote contributive commisurate alla retribuzione – prevede l'erogazione di un'unica indennità in sostituzione dei trattamenti ordinari e speciali di disoccupazione, delle prestazioni della cassa integrazione guadagni e di mobilità, calcolata sul montante previdenziale in precedenza accumulato dal lavoratore.

Il trattamento economico, di importo variabile in funzione della fase di fruizione della prestazione (l'ammontare è minimo nella fase iniziale, nella quale si presume che il soggetto abbia ancora risorse proprie per fronteggiare la mancanza di reddito conseguente alla perdita del lavoro, elevato nella fase intermedia, ritenuta quella di maggior bisogno, e quasi nullo nella fase finale, fungendo da incentivo per il lavoratore

nel reperimento di una nuova occupazione)⁴⁷⁵, sarebbe graduato sulla media delle retribuzioni percepite negli ultimi anni dal lavoratore.

Per impedire, infine, che il montante contributivo accumulato e non utilizzato da parte dei lavoratori prossimi alla pensione potesse indurre questi ultimi a pratiche abusive, che di fatto avrebbero comportato un anticipo del pensionamento, la proposta avanza l'ipotesi di prevedere una sorta di *bonus* terminale per chi avesse accantonato un consistente montante previdenziale e non lo avesse adoperato negli ultimi anni della propria vita lavorativa.

La proposta brevemente illustrata, pur presentando il pregio di trovare applicazione indistinta nei confronti della generalità dei disoccupati, trova tuttavia un limite nell'assenza di disposizioni a tutela dei lavoratori in cerca di prima occupazione.

L'estensione della tutela anche a questi ultimi – si legge nella proposta - equivarrebbe infatti ad introdurre un “salario di cittadinanza” che, in assenza di un ridisegno radicale del sistema di sicurezza sociale e di quello fiscale, rischierebbe di avere pericolosi effetti negativi sull'offerta di lavoro e sulla spesa pubblica.

2.2 La proposta della CGIL

Di tutt'altro genere, invece, la proposta della CGIL⁴⁷⁶, i cui contenuti, in coerenza con le linee ideologiche che informano l'operato della confederazione sindacale, ruotano intorno a due direttrici fondamentali: la generalizzazione delle tutele e la preclusione, nei limiti del possibile, del ricorso ai licenziamenti collettivi⁴⁷⁷.

L'elemento portante dell'intervento riformatore è costituito dalla valorizzazione del contratto di solidarietà, ritenuto uno strumento indispensabile per il perseguimento della stabilizzazione e della salvaguardia dei rapporti di lavoro⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ FRANCO, SESTITO, *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 317 e ss..

⁴⁷⁶ Reperibile in forma sintetica sul sito <http://www.ecn.org>.

⁴⁷⁷ TREVES, *La proposta della CGIL sulla riforma degli ammortizzatori sociali*, in Ass. soc., 2003, n. 1-2, 180.

⁴⁷⁸ *Sintesi illustrativa della proposta di legge di riforma degli ammortizzatori sociali*, reperibile sul sito <http://www.ecn.org>.

Tale traguardo sarebbe raggiungibile, a detta della confederazione sindacale, attraverso l'introduzione nell'ordinamento di appositi incentivi economici e normativi per le sole imprese che, ricorrendo all'istituto, avessero inoltre accettato di non procedere a licenziamenti collettivi nell'arco dei 12 mesi successivi alla stipula del contratto di solidarietà.

Siffatto strumento, di cui si auspica un'applicabilità generalizzata a tutte le aziende e a tutti i lavoratori⁴⁷⁹, presenterebbe due soli vincoli applicativi: il primo legato alla consistenza numerica degli occupati nell'impresa, nella misura convenzionalmente stabilita di 5 unità; il secondo, invece, legato alla riduzione dell'orario prevista nel contratto di solidarietà, che non dovrebbe superare il 50% dell'orario normale.

La durata massima del beneficio viene individuata in 24 mesi, prorogabili per ulteriori 24 (36 nel Meridione, anch'essi prorogabili), mentre l'importo economico garantito al lavoratore risulterebbe pari al 75% della retribuzione perduta.

Quanto ai requisiti di accesso alla prestazione, attualmente stabiliti nel possesso di un'anzianità aziendale pari a 6 mesi, la proposta mantiene inalterata la durata dell'anzianità, ma ne suggerisce il computo in termini di "anzianità di sistema". In altre parole, data anche l'ampia diffusione di tipologie contrattuali flessibili, che presuppongono periodi fisiologici di non-lavoro, sarebbe opportuno transitare da un'anzianità di tipo "aziendale", calcolata cioè in relazione all'attività lavorativa prestata presso la singola impresa, ad un'anzianità appunto "di sistema", calcolata in termini di "permanenza nel mondo del lavoro".

In caso di motivata impossibilità di ricorso al contratto di solidarietà è prevista l'utilizzazione, per tutti i settori e senza vincoli dimensionali d'impresa, della cassa integrazione guadagni, di cui si suggerisce una razionalizzazione in termini di superamento della distinzione tra forma ordinaria e forma straordinaria.

Viene quindi introdotta una semplificazione dell'istituto, che mantiene comunque causali distinte fra misure derivate da difficoltà di mercato, eventi imprevisti e necessità di riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione, comprese le ragioni derivanti da esigenze di salvaguardia ambientale⁴⁸⁰.

⁴⁷⁹ Alla proposta in esame, difatti, se ne accompagna un'altra che, operando sull'art. 2094 cod. civ., estende il concetto di lavoro dipendente, ricomprendendovi anche alcune delle tipologie attualmente non qualificate come subordinate (a cominciare da(gl)i (ormai *ex*) collaboratori coordinati e continuativi).

⁴⁸⁰ TREVES, *La proposta della CGIL sulla riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 182.

Unico vincolo esplicito, evitabile soltanto con un condiviso parere delle parti, è il ricorso alla rotazione fra tutti i lavoratori dell'impresa coinvolti nella gestione delle difficoltà occupazionali.

È importante sottolineare, inoltre, come la proposta in questione menzioni esplicitamente la nozione di “gruppo d'impresa”, facendo intendere che l'applicazione dell'istituto coinvolge non soltanto la singola impresa strettamente interessata alla gestione delle eccedenze, ma interessa anche le aziende ad essa funzionalmente collegate, che vengono così corresponsabilizzate nella gestione non traumatica delle difficoltà occupazionali⁴⁸¹.

La concessione del beneficio – la cui durata verrebbe modulata sulla falsariga di quanto previsto per le imprese edili, nei limiti comunque di un massimale di 24 mesi nell'arco del quinquennio (36 mesi in caso di ristrutturazione, riconversione e riorganizzazione aziendale) -, resterebbe comunque soggetta al rinnovo trimestrale dell'autorizzazione, in ogni caso preceduto da esami congiunti tra le parti per verificare lo stato di avanzamento del piano di gestione e di rilancio dell'impresa.

Novità importante è rappresentata dalla particolare attenzione che la proposta dedica ai processi di formazione e riqualificazione delle maestranze, funzionali ad evitare fenomeni di obsolescenza professionale dei lavoratori e a favorirne una pronta ricollocazione in caso di sopravvenuta impossibilità di rientro nell'impresa al termine del periodo di cassa integrazione.

Tale novità si intreccia con la predisposizione - che si vuole essere posta in capo a tutte le imprese con più di 5 dipendenti - di un piano più generale di formazione permanente dei singoli lavoratori, la cui esistenza e concreta implementazione costituiscono condizione di procedibilità per la risoluzione stessa dei rapporti di lavoro.

Assai più complessa è la parte della proposta relativa alla misura dell'integrazione salariale, dovendo questa misurarsi con la necessità di non peggiorare le condizioni in essere e, al contempo, di estendere i trattamenti a settori e classi dimensionali d'impresa finora esclusi.

In termini generali, è confermato il tetto dell'80% della retribuzione per i lavoratori attualmente ricompresi nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni, mentre per i soggetti oggi esclusi, si prevede l'erogazione dell'integrazione nella misura

⁴⁸¹ TREVES, *La proposta della CGIL sulla riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 182.

del 60%, cui si aggiunge un'integrazione supplementare del 20% conseguibile progressivamente nell'arco di un quinquennio.

Detta soluzione, invero, si intreccia con la questione del finanziamento complessivo della misura: essendosi all'uopo prevista l'istituzione di un contributo di identica entità a carico dell'universalità delle imprese, destinato al finanziamento del sistema della cassa integrazione guadagni e della mobilità, in aggiunta al preesistente contributo destinato all'indennità di disoccupazione.

A proposito di mobilità, ulteriore tassello del sistema prefigurato dalla CGIL è costituito proprio dalla conferma dell'istituto.

La provvidenza, di durata diversificata tra aree della penisola⁴⁸² e di importo pari al 60% della retribuzione di riferimento, è destinata - fatto assai innovativo -, non solo a coloro che hanno perso il posto a seguito delle procedure di mobilità, ma anche ai disoccupati licenziati per giustificato motivo oggettivo nonché, financo, agli stessi dimissionari.

L'istituto, di cui si propone un'applicazione generalizzata al pari della cassa integrazione guadagni e dei contratti di solidarietà (per questi ultimi, come visto, con il limite dimensionale dei 5 dipendenti), presenterebbe comunque un ambito di intervento meramente residuale, circoscritto cioè ai casi in cui non fosse possibile ricorrere a strumenti alternativi (*id est*: contratti di solidarietà e integrazioni salariali, appunto).

L'impresa che appartenga ad un gruppo societario e voglia ricorrere all'istituto – si legge nella proposta – dovrà predisporre un apposito “piano sociale” finalizzato alla ricerca e all'eventuale ricollocazione, nell'ambito del medesimo gruppo di cui l'impresa fa parte, dei lavoratori in esubero o, in alternativa, sottoporre questi ultimi ad iniziative di riqualificazione professionale. Solo in assenza di risultati, tanto nell'un caso che nell'altro, si potrà procedere alla risoluzione dei rapporti di lavoro.

Gli altri interventi in materia sono l'allungamento a 90 giorni della procedura, l'esplicita condizione di aver fatto preventivo ricorso agli altri ammortizzatori sociali e ai percorsi di formazione/riqualificazione come condizioni di procedibilità, e la definizione di vincoli di natura egualitaria in fatto di scelta degli esuberanti.

Specifica attenzione è poi dedicata all'indennità di disoccupazione, anch'essa portata al 60% della retribuzione, e all'indennità con requisiti ridotti, per la quale è prevista

⁴⁸² Fatte salve le condizioni di miglior favore in essere, il trattamento di mobilità avrebbe una durata massima di 18 mesi, esteso a 36 per gli ultracinquantenni (30 e 48 per il Sud).

l'eliminazione del requisito dell'anzianità assicurativa (oggi stabilito in due anni) e l'abbassamento del numero minimo di giornate di lavoro annue necessarie per accedere alla prestazione (da 78 a 70), così da passare da un'indennità di disoccupazione con "requisiti ridotti" ad un'indennità di disoccupazione sostanzialmente "senza requisiti", se non quello dell'occupazione minima di 70 giorni nell'anno solare⁴⁸³.

A chiusura del sistema, infine, si colloca il "reddito di inserimento", in riferimento al quale la proposta avalla l'esperienza avviata nella passata legislatura: il sostegno è previsto infatti come strumento a disposizione dei Comuni per politiche mirate di contrasto alla povertà, con il vincolo in capo ai soggetti beneficiari di accettare le proposte di lavoro che gli vengono avanzate o di impegnarsi in attività formative, in modo da affrancare i percettori anche da condizionamenti di carattere "soggettivo".

A siffatta misura si accompagna l'integrazione a sostegno dei redditi "insufficienti", in special modo per coloro (*part-timers*, ex collaboratori coordinati e continuativi, ecc.) che pur lavorando non raggiungono comunque determinate soglie-limite di guadagno.

Un'ultima considerazione, infine, attiene alle ragioni delle persone: in tutti i casi di ricorso agli ammortizzatori sociali, infatti, le eventuali intese raggiunte ai fini della gestione delle imprese in difficoltà non possono essere considerate, *ex se*, inoppugnabili. Il che significa che qualsiasi accordo raggiunto tra le parti sociali deve comunque essere attuato nel rispetto delle persone coinvolte, senza che, per il solo fatto di essere stato conseguito, possa essere per ciò stesso ritenuto insindacabile.

3. Il disegno di legge 848-bis

1. A fronte di un così elevato numero di proposte di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, il d.d.l. 848-bis resta, tuttavia, il principale documento di riferimento.

Si tratta, come già in precedenza rilevato, di un documento che costituisce il frutto dello stralcio effettuato in sede di approvazione della legge delega di riforma del mercato del

⁴⁸³ LAGALA, *Un welfare compassionevole per i lavoratori precari?*, cit., 371 e ss..

lavoro e che è stato recentemente emendato dal governo per adeguarne il testo agli accordi intercorsi con le parti sociali a seguito della stipula del Patto per l'Italia⁴⁸⁴.

Nella sua formulazione attuale, dunque, il d.d.l. 848-bis riprende buona parte dei concetti e contenuti già sviluppati nel Libro Bianco e nello stesso Patto per l'Italia – dei quali conseguentemente costituisce la naturale evoluzione -, affermandosi al contempo, per i profili che qui interessano, quale fulcro nevralgico dell'intero progetto riformatore del governo, dettando principi e criteri direttivi che dovrebbero ispirare l'intervento dell'esecutivo in sede di riassetto degli ammortizzatori sociali⁴⁸⁵.

Il condizionale, al riguardo, è d'obbligo, posto che, come è noto, il d.d.l. in questione è stato (momentaneamente?) accantonato dal governo e, ammesso e non concesso che si giunga ad una sua eventuale approvazione, per lo meno durante la presente legislatura⁴⁸⁶, non sembra comunque destinato ad essere oggetto di un confronto politico pacifico.

2. Cercando di analizzare con occhio critico i contenuti del documento, è di immediata percezione il fatto che il citato d.d.l. risulta essere contrassegnato, come già segnalato da autorevole dottrina⁴⁸⁷, da una eccessiva genericità di fondo in ordine ai principi e ai criteri direttivi che dovrebbero informare l'intervento governativo. Essendosi in specie evidenziata la presenza di espressioni meramente allusive che, suggerendo soluzioni

⁴⁸⁴ In realtà detti emendamenti non sembrano rispondere appieno ai contenuti dell'accordo, in ragione del fatto che la questione delle risorse, che sembrava essere stata superata dal Patto per l'Italia, è stata invece nuovamente riproposta, con rinnovata determinazione, proprio dal d.d.l. 848-bis.

⁴⁸⁵ Artt. 2 e 2-bis.

⁴⁸⁶ Il fatto che il legislatore sia recentemente intervenuto, in maniera sostanziale, solo sulla disciplina dell'indennità di disoccupazione (v. art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito con modificazioni con l. n. 80/2005), lasciando peraltro inalterata quella degli altri istituti di sostegno al reddito, e comunque secondo una logica di intervento del tutto avulsa da un disegno complessivo di razionalizzazione del sistema, induce a ritenere, come visto (cfr. cap. I, Premessa), che difficilmente la riforma degli ammortizzatori sociali potrà essere portata a compimento in tempi brevi e che, conseguentemente, di tale situazione il governo abbia ormai preso atto.

⁴⁸⁷ Si sono in tal senso espressi LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 121 e PACI, *Per una tutela del lavoro nel rapporto e nel mercato*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 129.

indeterminate a fronte di problemi specifici, prestano il fianco a possibili pronunce di incostituzionalità.

Si pensi, ad esempio, all'utilizzo di espressioni vaghe ed imprecise, che sembrano specificare gli oggetti dell'intervento più che i criteri direttivi (*“revisione del sistema delle tutele in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro, avuto riguardo alle tipologie di trattamento su base assicurativa e a quelle su base solidaristica, alle condizioni di ammissibilità al trattamento, alla intensità, alla durata e al profilo temporale dei trattamenti”*), o, piuttosto, alle indicazioni concernenti specifici segmenti di disciplina, che sembrano preludere ad interventi puntuali sul cui contenuto, tuttavia, si mantiene il più rigoroso riserbo (*“ridefinizione delle soglie di lavoro che danno diritto alle indennità di disoccupazione con requisiti ridotti”; “ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa per le diverse tipologie di soggetti e situazioni”*)⁴⁸⁸.

Si tratta, evidentemente, di locuzioni che ripropongono le stesse problematiche che sono già emerse in sede di analisi dell'art. 45, l. n. 144/1999, per alcuni aspetti forse in misura ancora più accentuata⁴⁸⁹: tanto più che, al di là di quelle che sono le incertezze che vedremo sussistere in ordine al contenuto stesso della delega, a non convincere sono le stesse modalità e termini di operatività delle singole disposizioni, che lasciando sostanzialmente indefiniti i concreti livelli e gli standard di protezione sui quali si vuole essere assestata la tutela della disoccupazione⁴⁹⁰, si risolvono, in definitiva, in una delega in bianco al governo. Onde a derivarne potrebbe essere per l'esecutivo una potestà di regolamentazione praticamente illimitata, con conseguente violazione dell'art. 76, Cost..

Si pensi, per portare altri esempi in aggiunta a quelli testé menzionati, alla revisione delle *“condizioni di ammissibilità”* ai trattamenti di disoccupazione, e quindi delle soglie minime di lavoro (*id est*: i “meriti contributivi”) cui è condizionato l'accesso agli stessi trattamenti; ovvero alla *“razionalizzazione del sistema delle aliquote”*, che si

⁴⁸⁸ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 677-678.

⁴⁸⁹ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 677.

⁴⁹⁰ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale*, cit., 618.

assume essere da realizzare secondo “*obiettivi di trasparenza, semplificazione, omogeneizzazione dei criteri di inquadramento delle aziende e di ripartizione del carico contributivo tra datori di lavoro, lavoratori e Stato*”: tutte disposizioni che, pur delegando al governo la disciplina di dettaglio per la loro concreta attuazione, non individuano alcun criterio o limitazione cui l’esecutivo stesso debba attenersi nell’esercizio del potere normativo delegatogli.

Simili carenze sostanziali importano un esercizio del potere di delega che, come detto, non appare rispondente ai dettami dell’art. 76 Cost.: tanto più in una materia, quella degli ammortizzatori sociali, che proprio perché presenta connotazioni accentuatamente politiche, non può essere rimessa alle valutazioni unilaterali del governo – espressione, come è noto, di una determinata corrente politica -, ma deve viceversa essere demandata all’attento esame del Parlamento, che resta la principale sede istituzionale del confronto politico.

A tali critiche di genericità, peraltro, si è tentato di replicare asserendo che le indicazioni contenute nel d.d.l. 848-bis risultano perfettamente in linea con le direttive comunitarie (essendo state in larga parte mutate proprio dalla “Strategia Europea per la occupazione”, oltre che dalla esperienza degli altri ordinamento europei⁴⁹¹), e che semmai eventuali elementi di criticità del documento in questione andrebbero ricercati altrove.

L’impressione generale che si ricava dalla lettura del testo in esame, ad ogni modo, è di una scarsa chiarezza di fondo in ordine al contenuto degli stessi interventi da effettuare, soprattutto per ciò che concerne i profili di tutela direttamente connessi alla materia trattata.

3. Gli unici elementi di certezza che possono trarsi dal documento in questione sono probabilmente rinvenibili negli obiettivi che il d.d.l. 848-bis mira a perseguire (estensione del livello delle tutele minime fornite dagli ammortizzatori sociali; eliminazione dei disincentivi al lavoro che dagli ammortizzatori tendenzialmente discendono, anche in funzione dei mutamenti intervenuti nel mercato del lavoro e nelle tipologie contrattuali di accesso al lavoro; riequilibrio tra prestazioni e contributi nei singoli settori; previsione di trattamenti omogenei e non ingiustificatamente difformi;

⁴⁹¹ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 117.

semplificazione e razionalizzazione del regime vigente)⁴⁹², obiettivi ritenuti, peraltro, di difficile attuabilità⁴⁹³, sia a causa dell'estrema complessità della materia⁴⁹⁴, sia a causa dei delicati equilibri “politico-sindacali” che ne regolano il funzionamento.

Tali obiettivi, ad ogni modo, risultano sostanzialmente comuni a quelli della precedente l. n. 144/1999⁴⁹⁵, con la quale il provvedimento in questione condivide la prospettiva, peraltro poco realistica, di una riforma priva di “oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato”⁴⁹⁶.

Ed infatti la riproposizione del vincolo di bilancio, a ben guardare, si pone quale ostacolo – o quantomeno come fonte di rallentamento – a(de)l processo di razionalizzazione del sistema.

Da un punto di vista generale, infatti, non può non constatarsi come ogni riforma presupponga necessariamente dei costi, anche solo per gestire la fase transitoria e che, conseguentemente, sarebbe impensabile procedere all'ampliamento degli interventi di sostegno al reddito, come pure al potenziamento degli strumenti di qualificazione e ricollocazione professionale, in assenza di risorse finanziarie adeguate.

Sotto questo profilo, dunque, l'introduzione della cosiddetta “clausola di invarianza” risulterebbe quantomeno inopportuna, considerato altresì che la sua presenza nel disegno di legge in esame presupporrebbe, ai fini dell'eventuale attuazione della riforma, che si facesse ricorso a canali alternativi di finanziamento (ad esempio, il taglio della spesa sociale in altri settori del comparto pubblico).

Banalizzando il discorso, si può dire che è la storia della coperta troppo corta: tirando da una parte, inevitabilmente, si accorcia dall'altra. Il che significa che, calato nella realtà concreta, tale concetto si traduce in una riforma degli ammortizzatori sociali a scapito di

⁴⁹² LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 678.

⁴⁹³ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 120.

⁴⁹⁴ BALLETTI, *La tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del secondo Governo Berlusconi*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., spec. 31-35

⁴⁹⁵ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 678.

⁴⁹⁶ LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 121.

altri comparti delle pubbliche amministrazioni, che vedrebbero conseguentemente ridotte le risorse finanziarie a loro disposizione a vantaggio, appunto, degli strumenti di sostegno al reddito. E questa sembra una prospettiva francamente inaccettabile.

Si è consapevoli, naturalmente, che quello della sostenibilità finanziaria delle misure di protezione sociale è un problema molto grave e condizionante⁴⁹⁷, che rischia, se preso alla leggera, di vanificare la realizzazione stessa di un effettivo e serio progetto di riforma degli ammortizzatori sociali.

Si è dell'opinione, tuttavia, che *“nessuna reale innovazione nella direzione dell'effettività della tutela previdenziale e sociale in genere possa mai compiersi ‘a costo zero’”* e che piuttosto *“occorre convincersi – e convincere – che, come la spesa per la formazione dei lavoratori, così la spesa per il welfare non è una spesa improduttiva; ma, al contrario, un potenziale investimento”*⁴⁹⁸.

Sarebbe opportuno, pertanto, valutare diversamente i termini del discorso relativo alla spesa per la riforma degli ammortizzatori sociali: nella ragionevole convinzione, da un lato, che ogni processo di razionalizzazione non possa non comportare, comunque, dei sacrifici per la collettività e, dall'altro, che le spese eventualmente sostenute a tal fine possano in ogni caso rappresentare un investimento per l'avvenire (ad esempio, in termini di futura pace sociale).

Anche in questa circostanza, peraltro, si è cercato⁴⁹⁹ di giustificare la reintroduzione del vincolo di spesa attraverso la necessaria gradualità della riforma, che nella prima fase dovrebbe limitarsi a disporre una razionalizzazione del regime attualmente esistente degli ammortizzatori, riconducendo l'intera materia a “sistema”. Incombenza, questa, che non dovrebbe gravare il bilancio statale di alcun onere economico, ma che, viceversa, dovrebbe piuttosto comportare il reperimento di risorse aggiuntive proprio attraverso l'eliminazione di quelle distorsioni, anomalie, disarmonie che contraddistinguono l'attuale disciplina degli strumenti di sostegno al reddito.

In quest'ottica, dunque, obiettivo principe della riforma degli ammortizzatori sociali, almeno in questa prima fase, sarebbe appunto la razionalizzazione della spesa pubblica, che consentirebbe di “recuperare” risorse finanziarie anche in presenza di un espresso

⁴⁹⁷ CINELLI, *“Nuovi lavori” e tutele: quale spazio per la previdenza sociale?*, cit., 238.

⁴⁹⁸ CINELLI, *“Nuovi lavori” e tutele: quale spazio per la previdenza sociale?*, cit., 238.

⁴⁹⁹ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 118-119.

vincolo di bilancio; da questo punto di vista, pertanto, le critiche mosse⁵⁰⁰ al d.d.l. 848-bis circa il presunto taglio della spesa sociale e delle relative tutele risulterebbero, sempre a detta di quella dottrina, ingiustificate.

Resta tuttavia il fatto che tale disposizione, unitamente alla mancata previsione di adeguate risorse finanziarie, sembra contrapporsi a quanto contenuto nel Patto per l'Italia, nel quale il problema del vincolo di bilancio pareva invece essere stato superato.

4. Sotto altro profilo, non può non rilevarsi come il d.d.l. 848-bis sembri trattare in maniera quantomeno approssimativa il problema della gestione delle eccedenze di personale. Posto che, al di là della minore enfasi con cui si affronta l'argomento rispetto alla l. n. 144/1999⁵⁰¹ (che poneva particolare accento sulla necessità di un *“rafforzamento delle misure attive di gestione degli esuberi strutturali, tramite ricorso ad istituti...(omissis)...intesi ad assicurare la continuità ovvero nuove occasioni di impiego”*), a differenza del documento in questione, che si limita invece ad un accenno generico alla necessità di garantire *“flessibilità nella gestione delle crisi”*, assicurando al contempo *“una gestione quanto più possibile anticipatrice”*), a non convincere in sé è l'approccio stesso al problema, come dimostra anche la mancanza di riferimenti espliciti all'istituto della cassa integrazione guadagni.

Nella formulazione testuale del documento, infatti, non è rinvenibile alcuna disposizione concernente le integrazioni salariali, se non un generico rinvio alla *“revisione del sistema delle tutele...(omissis)...in costanza di rapporto di lavoro”*. Lacuna, peraltro, che non è colmabile neanche ricorrendo all'ausilio della relazione di accompagnamento, che anziché illustrare i contenuti della legge-delega si limita, in gran parte, a riprodurli pedissequamente.

È allora evidente che il riferimento alla revisione del *“sistema delle tutele...(omissis)...in costanza di rapporto di lavoro”* non può che destare perplessità nel lettore.

⁵⁰⁰ Considerazioni fortemente critiche in ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 3 ss..

⁵⁰¹ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 679.

Se, infatti, la volontà “politica” era quella di non intervenire sull’istituto, lasciandone immodificata l’attuale disciplina, tanto valeva limitarsi a dettare un criterio direttivo che prevedesse la revisione del sistema delle tutele nei soli casi di cessazione del rapporto di lavoro, senza “scomodare” quelle in costanza di rapporto di lavoro – come fa, invece, il d.d.l. 848-bis -, con una previsione, peraltro, estremamente generica e, pertanto, come già detto, di dubbia legittimità costituzionale.

Se, viceversa, l’intenzione era proprio quella di inserire l’istituto della cassa integrazione guadagni nel più generale progetto di riforma che si intende(va) realizzare, occorre(va) allora “sviluppare” meglio il criterio direttivo, che così come è formulato risulta, in verità, privo di reali contenuti. In altri termini, si sarebbero dovuti esplicitare gli interventi correttivi ritenuti indispensabili, le modalità di intervento sullo strumento, gli obiettivi perseguibili con quelle modifiche. Cosa che, nel caso di specie, non è invece avvenuto.

Tra le due ipotesi, quella dell’intervento correttivo e quella opposta dell’astensione, tende a prevalere la seconda⁵⁰². E ciò perché, oltre alle considerazioni sinora espresse sulla mancanza, nel testo normativo, di riferimenti espliciti all’istituto⁵⁰³, l’intenzione del governo di non modificare la disciplina della cassa integrazione guadagni sembrerebbe emergere, sempre in un’ottica di comparazione con la l. n. 144/1999, dalla scomparsa del riferimento, pur presente nella legge citata, alla necessità dell’“estensione” delle tutele a settori e situazioni non coperti.

È da rilevare, in proposito, che il d.d.l. 848-bis si limita ora a prevedere la (sola) costituzione di “*fondi mutualistici bilaterali e relative strutture*” da parte di associazioni comparativamente più rappresentative di datori e prestatori di lavoro “*con lo scopo di gestire prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito*”; il che sembrerebbe prefigurare un sistema fortemente declinato al plurale, in cui accanto alla cassa integrazione guadagni e ai fondi categoriali si affiancano gli enti bilaterali, con funzioni addirittura “sostitutive” del sistema generale obbligatorio contro la disoccupazione.

⁵⁰² LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 680.

⁵⁰³ D’altro canto, il fatto che anche il testo emendato, come quello originario, non faccia riferimento all’istituto in esame non fa che confermare tale ipotesi.

Tale soluzione, a detta della dottrina, porterebbe – se per “sistema generale obbligatorio” si intende riferirsi, come sembra, anche alla cassa integrazione guadagni (anche se il testo non è chiarissimo in proposito) - ad una “*ulteriore discutibile disarticolazione delle tutele per la mancanza di lavoro, con la conseguente perdita dell’attuale organicità del sistema della (stessa) cassa integrazione*”⁵⁰⁴.

5. Analoghi problemi di scarsa chiarezza del testo documentale si pongono con riferimento all’indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, in relazione alla quale si afferma l’esigenza di un “*rafforzamento del principio di proporzionalità tra trattamento e periodo di contribuzione connesso a effettiva prestazione d’opera*”.

In verità – si è sostenuto⁵⁰⁵ - a non essere di agevole comprensione è proprio il rafforzamento stesso del principio di proporzionalità tra prestazione e lavoro prestato, considerato che la struttura della prestazione in esame risulta già essere espressione di un principio pieno di corrispondenza tra trattamento indennitario e periodo di contribuzione (si rammenta, infatti, che la prestazione con requisiti ridotti è commisurata ad un numero di giornate pari a quelle effettivamente lavorate).

Si può forse arguire, al riguardo, che l’intenzione del legislatore delegante sia stata quella di inasprire la soglia di ingresso alla prestazione, consentendo il computo delle sole giornate di effettiva prestazione lavorativa, con esclusione, pertanto, di tutte quelle giornate (malattia, infortunio, gravidanza, ferie) che la giurisprudenza ha ritenuto viceversa dover rientrare nel calcolo della suddetta soglia⁵⁰⁶.

Ad ogni modo, ciò che più preme mettere in risalto in questa sede è il fatto la disposizione sull’indennità con requisiti ridotti contenuta nel d.d.l. 848-bis non sembra comunque consentire al legislatore delegato di mettere mano alla vera anomalia che questa prestazione presenta, che non è tanto il requisito ridotto per l’accesso ai trattamenti, quanto, piuttosto, il fatto che la provvidenza venga erogata nell’anno

⁵⁰⁴ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 680.

⁵⁰⁵ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 683.

⁵⁰⁶ Tale principio, tuttavia, è temperato dalla regola secondo cui le giornate indennizzate non possono risultare comunque superiori alle giornate in cui non si è lavorato. Il che significa, considerato che le giornate lavorative sono nell’anno solare pari a 312, che il limite massimo di giornate indennizzabile è 156.

successivo a quello di disoccupazione, a prescindere, cioè, da un controllo dell'effettivo stato di bisogno del soggetto percipiente.

Si è persa, in definitiva, l'occasione per fare un po' di chiarezza sulla questione, correggendo una volta per tutte una distorsione che, per ciò che concerne i trattamenti in esame, costituisce – lo si è visto – un forte elemento di criticità a livello di sistema⁵⁰⁷.

6. Certamente più chiaro, invece, è il discorso relativo alla maggiore trasparenza che il d.d.l. 848-bis intende perseguire con riferimento ai costi degli ammortizzatori sociali nel loro complesso: essendosi all'uopo prevista la necessità di procedere ad una razionalizzazione del sistema mediante l'instaurazione di “*una maggiore corrispondenza tra contribuzioni e prestazioni*”. Indicazione, questa, da ricollegare all'istituzione di “*forme di contabilità separata per settore produttivo*”, in riferimento alle quali viene ad essere contemplata una “*contribuzione di equilibrio nonché una contribuzione di solidarietà destinata a concorrere al finanziamento dei settori in disavanzo*”, individuata “*attraverso accordi preventivi tra le organizzazioni maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro di ciascun settore*”.

In sostanza, si vuole portare in evidenza chi paga e per cosa paga⁵⁰⁸, attraverso il conferimento alle forme di protezione dei disoccupati di una dimensione strettamente assicurativa, calibrata in ambiti differenziati per “*settore produttivo*”⁵⁰⁹.

È di immediata evidenza, in proposito, che il rafforzamento del legame tra contributi e prestazioni porta tuttavia ad escludere dall'ambito applicativo delle tutele tutti quei soggetti che non hanno alle spalle una contribuzione pregressa, vuoi per non essere ancora riusciti ad entrare nel mondo del lavoro (inoccupati), vuoi perché hanno lavorato per periodi talmente brevi da non essere riusciti a versare contributi sufficienti alla

⁵⁰⁷ V. cap. I, parr. 3.1.2 e 3.1.3, nonché cap. II, par. 1.

⁵⁰⁸ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 681-682.

⁵⁰⁹ Anche qui, analogamente a quanto già detto in sede di analisi del Libro Bianco (v. *retro*, par. 1.4), emergono problematiche con riferimento alla locuzione “*settori produttivi*”, non essendo chiaro quale debba essere la loro ampiezza né, tanto meno, quale possa essere il grado di efficienza assicurato da un sistema frammentato appunto per settori produttivi, tanto più in un mercato del lavoro sempre più spinto verso la flessibilizzazione e la precarizzazione dei rapporti di lavoro, che potrebbero in ipotesi svolgersi in successione tra settori produttivi differenti. Così LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 682.

maturazione del diritto alle prestazioni (precari); e che, per contro, mira invece a salvaguardare pienamente le (sole) esigenze di tutela dei lavoratori a tempo pieno ed indeterminato, secondo i più tradizionali canoni assicurativi che contraddistinguono ancora oggi il sistema di ammortizzatori sociali.

Si tratta, indubbiamente, di una decisione impegnativa, che dovrebbe quantomeno implicare la messa in discussione della solidarietà generale che attualmente si esprime, nel panorama delle misure contro la disoccupazione, nei confronti dei lavoratori agricoli e dei lavoratori precari e stagionali⁵¹⁰. E che, invero, secondo parte della dottrina⁵¹¹, rischierebbe di far passare le suddette tutele dall'area della previdenza sociale a quella dell'assistenza sociale, con inevitabili ripercussioni *“tanto sul piano della gestione delle prestazioni (che cadrebbe nella competenza esclusiva delle regioni) quanto sul piano del diritto alla percezione delle stesse (che con tutta probabilità sarebbe condizionato alla prova dei mezzi)”*.

Tale considerazione sarebbe indirettamente avvalorata dalla mancata previsione, ad opera del d.d.l. 848-bis, di forme di tutela previdenziale in favore dei soggetti inoccupati, a riprova ulteriore, qualora ce ne fosse stato bisogno, della dimensione strettamente assicurativa verso cui si starebbe muovendo il sistema.

Tale lacuna, peraltro, è stata censurata da parte della dottrina⁵¹², che ha sottolineato non essere rispondente al dettato legislativo in considerazione del fatto che la stessa legge delega – soprattutto se letta in coordinato disposto con la riforma del mercato del lavoro – conterrebbe, invece, proprio un insieme di misure volte a garantire l'occupabilità anche di chi deve per la prima volta fare il suo ingresso nel mercato del lavoro: nuovi servizi per l'impiego, interventi di tipo formativo, nuovi tirocini e riordino dei contratti a contenuto formativo, incentivi all'occupazione, contratti di lavoro adattabili in funzione di contrasto del lavoro nero e irregolare, contenimento delle collaborazioni coordinate e continuative, ecc..

Senonché è agevole constatare, al riguardo, che non di forme di tutela previdenziale si tratta, ma di misure volte appunto a garantire l'occupabilità di chi si trova senza un

⁵¹⁰ V. cap. I, par. 3.1.2 e 3.1.3.

⁵¹¹ LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 682.

⁵¹² TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 119.

lavoro e che, come tali, anche per la nozione di ammortizzatori sociali che si è accolta nella presente ricerca⁵¹³, non possono essere conseguentemente qualificate come forme di sostegno al reddito.

Resta dunque confermato il fatto che la delega, ponendo con fermezza l'obiettivo di accentuare il legame tra contributi e prestazioni sociali, rischia di escludere ancora una volta gli inoccupati dall'ambito delle tutele di *welfare*, relegando i soggetti più indigenti nel limbo dell'emarginazione sociale. Con buona pace, tra l'altro, degli obiettivi di equità sostanziale e di universalizzazione delle tutele che dovrebbero viceversa ispirare l'intero intervento riformatore.

Ci si deve domandare, a questo punto, se questo *modus procedendi* non ponga le premesse – come sembra - per l'accantonamento o l'indebolimento di un disegno universale di tutela a svantaggio dei settori più deboli.

7. Sicuramente apprezzabili, in un'altra ottica, sono invece da ritenere le indicazioni relative all'introduzione di un più stretto collegamento tra percezione delle prestazioni e condotta "collaborativa" dei beneficiari, utile ad evitare abusi e strumentalizzazioni nel ricorso agli ammortizzatori sociali.

Qui il disegno di legge sembra essere stato più preciso e puntuale nella definizione dei criteri che dovrebbero informare l'intervento governativo, avendo previsto non già un generico riferimento alla realizzazione di un assetto proattivo delle tutele, ma la determinazione "*delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali, legandole alla condizione di ricerca attiva del lavoro da parte del disoccupato, alla sua disponibilità ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad interventi formativi o a progetti proposti dalle strutture pubbliche per l'impiego*".

Si tratterebbe, in sostanza, di "collegare" l'erogazione delle molteplici forme di sussidio previdenziale all'assunzione di precisi impegni nella ricerca di una nuova occupazione da parte del beneficiario delle prestazioni⁵¹⁴.

⁵¹³ V. cap. I, par. 2.

⁵¹⁴ TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, cit., 121.

In proposito, tuttavia, si è già sottolineato⁵¹⁵ che, a ben guardare, forme di connubio tra erogazione delle prestazioni ed obblighi di collaborazione “attiva” nella ricerca di un impiego da parte del beneficiario sono già presenti nel nostro ordinamento e che, da questo punto di vista, il vero elemento di criticità sembra essere rappresentato dalla scarsità e dall’inefficacia dei controlli. Nel senso che, pur esistendo già norme che vincolino il soggetto percipiente il trattamento previdenziale ad una cooperazione attiva nell’affrancamento dalla propria condizione di disoccupato, sanzionandone il comportamento negligente in termini di sospensione o decadenza dalla prestazione, manca tuttavia una vigilanza effettiva sul rispetto di quelle stesse norme.

Il problema che si pone su questo versante, dunque, non è tanto la formulazione di nuove norme, che già esistono, quanto quello della concreta attivazione delle politiche possibili sulla base delle disposizioni esistenti.

Sulla questione, peraltro, non sembra evincersi alcuna presa di posizione netta da parte del legislatore delegante, posto che, stando alle indicazioni provenienti dal d.d.l. 848-bis - e al di là di un generico riferimento alla necessità di “*un controllo periodico sulla permanenza dello stato di disoccupazione involontaria dei soggetti che percepiscono l’indennità*” -, non è possibile reperire informazioni utili per un intervento riformatore anche in tal senso.

È lecito supporre, allora, che in assenza di ulteriori specifiche indicazioni al riguardo, la realizzazione di un assetto proattivo delle tutele sganciato dalla prefigurazione di un apparato di controllo efficiente e razionale si debba inevitabilmente tradurre in una riforma “menomata” del sistema, perché non appare *ex se* idonea ad eliminare, o quantomeno ridurre, il rischio di comportamenti strumentali e di mera convenienza da parte dei beneficiari delle prestazioni. Rischio che, invece, l’impianto proattivo del d.d.l. mira appunto a prevenire e combattere.

L’impressione che si ricava, dunque, è quella di uno scollamento tra dato normativo e realtà concreta, quasi che il d.d.l. in questione fosse stato elaborato, per lo meno sotto questo specifico profilo, senza avere una visione tendenzialmente completa del problema in tutte le sue possibili sfaccettature.

Nonostante siffatta lacuna, l’impostazione dell’iniziativa governativa, tesa appunto a valorizzare l’assetto proattivo delle tutele, merita comunque apprezzamento, se non

⁵¹⁵ V. quanto detto al cap. I in sede di analisi dei molteplici trattamenti di disoccupazione.

altro per il fatto di avere esteso la portata del vincolo “collaborativo” a tutti i trattamenti degli ammortizzatori sociali, almeno secondo la chiave di lettura che sembra essere maggiormente conforme al testo del provvedimento (“*definizione delle condizioni soggettive per la continuità nel godimento delle prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali*”)⁵¹⁶. Non potendosi non convenire, al riguardo, sul fatto che, anche per ragioni di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica, l’erogazione delle prestazioni di tutela sociale - di tutte le prestazioni - debba essere necessariamente subordinata all’effettiva impossibilità di trovare lavoro da parte del soggetto protetto, nonostante l’impegno concretamente profuso in tal senso.

Ciò che si richiede al disoccupato, in definitiva, è uno sforzo concreto nel reperimento di una nuova occupazione: non solo, invero, per emancipare se stesso (ed eventualmente i familiari a carico) dallo stato di bisogno indotto dalla mancanza di un impiego, ma anche e soprattutto per sollevare la collettività dall’accollarsi il gravoso onere economico del suo sostentamento.

D’altro canto, è proprio in questa valorizzazione dell’approccio “attivo” alla questione disoccupazionale - che si estrinseca anche nella disponibilità del disoccupato ad accettare offerte lavorative e a partecipare a interventi e progetti formativi -, che è possibile cogliere l’impostazione metodologicamente corretta del d.d.l. 848-bis: il quale, appunto, si sforza di prefigurare un sistema imperniato non già su semplici provvidenze “per” la disoccupazione (e dunque di mero supporto al reddito), ma su una (più produttiva) strategia di intervento “contro” la disoccupazione. Una strategia, cioè, che risulti funzionale all’effettivo accesso all’impiego del disoccupato e, conseguentemente, all’effettiva liberazione dalla condizione di bisogno, financo, per quanto possibile, a prevenirla⁵¹⁷.

Il rafforzamento del vincolo collaborativo, che si è visto essere il filo conduttore dell’impianto proattivo del documento, presuppone tuttavia a monte una valorizzazione dell’attività formativa dei dipendenti, proprio per consentire loro una maggiore ricollocabilità sul piano professionale.

⁵¹⁶ In tal senso, LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 684.

⁵¹⁷ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 616.

È per questo che il d.d.l. 848-bis si preoccupa di dettare principi e criteri direttivi anche in materia di formazione dei lavoratori: prevedendo, da un lato, la necessità di programmi formativi obbligatori nell'ambito dei "*piani individuali concordati con i servizi per l'impiego*" e la possibilità di sperimentare a livello locale "*forme di bilateralità che concorrano a definire l'orientamento formativo*", nonché, dall'altro, esplicitando le condizioni in presenza delle quali dovrebbe prodursi la perdita del diritto al sostegno al reddito, consistenti, per l'aspetto che qui interessa, nel "*rifiuto delle azioni di formazione*". Condizione, questa, che risulta sì in linea con quanto previsto sul punto dal d. lgs. n. 181/2000, ma che sembra viceversa collidere con le indicazioni provenienti dal d. lgs. n. 297/2002, il quale, non contemplando più la perdita della qualifica di disoccupato per il lavoratore che rifiuta un'offerta formativa proposta dagli uffici, sembrerebbe invece limitare la perdita dello *status* di disoccupato ai soli casi di mancata presentazione alla convocazione da parte dell'ufficio, ovvero di rifiuto di una congrua offerta di lavoro.

Anche su questo versante, dunque, il d.d.l. 848-bis non brilla certo per trasparenza.

8. Nonostante la validità dell'impostazione proattiva, dunque, si ha l'impressione che si sia persa l'occasione per contribuire a fare un po' di chiarezza sulla materia: non solo, in verità, perché a destare perplessità e confusione sono alcune delle stesse disposizioni del testo normativo in questione, sovente di non agevole interpretazione; quanto, e forse soprattutto, perché il documento trascurava di prendere in considerazione alcune significative problematiche che, data la loro stretta rilevanza con il tema in argomento, avrebbero invece meritato di essere affrontate in questa sede.

Il riferimento è soprattutto alla mancata definizione di meccanismi di compensazione volti a fronteggiare, attraverso la creazione di una rete di ammortizzatori sociali più estesa ed efficace, gli squilibri derivanti dalla "flessibilizzazione" dei rapporti di lavoro indotta dai più recenti interventi normativi (d.lgs. n. 61/2000 e successive modifiche in materia di lavoro a tempo parziale; d.lgs. n. 368/2001 in tema di rapporti a tempo determinato; d.lgs. n. 276/2003 e successive modifiche, che ha disciplinato, ai fini di cui trattasi, il lavoro somministrato, il lavoro ripartito, il lavoro a chiamata). Ma anche alla mancata previsione di forme di sostegno al reddito in favore di lavoratori che operano secondo moduli alternativi al rapporto di lavoro subordinato (*id est*: i collaboratori

autonomi), nella più ampia prospettiva, in precedenza evidenziata⁵¹⁸, di fornire tutela *tout court* al lavoro, in tutte le sue forme e applicazioni.

Tale lacuna, invero, tende oggi a rivelarsi ancor più grave alla luce del mutato contesto socio-economico di riferimento, in cui la (sia pur a grandi linee condivisibile) prospettiva dell'occupabilità vagheggiata dal legislatore in ossequio alle direttive europee appare comunque ben lontana dall'essere effettivamente realizzata. Il che si traduce, data anche la relazione di reciprocità inversa esistente tra garanzie interne al rapporto di lavoro e sicurezza nel mercato⁵¹⁹, in una perdita secca di tutele⁵²⁰: in virtù, cioè, di un decremento degli standard di tutela "interni" al contratto di lavoro non compensata in termini di (necessario miglioramento degli) standard di protezione del prestatore nel mercato del lavoro e dei trattamenti di *welfare* in genere. Con buona pace degli obiettivi di "*flexicurity*" che sono alla base della stessa filosofia di intervento dell'Unione europea⁵²¹.

Considerazioni parzialmente simili, seppure con i dovuti distinguo e le dovute cautele, possono essere effettuate in riferimento ai collaboratori autonomi, il cui numero è aumentato in maniera esponenziale a seguito dell'avvento dell'era post-industriale. E rispetto ai quali, invero, si pone il problema di garantire quantomeno il rispetto dei diritti fondamentali della persona (tra cui rientra, appunto, anche il diritto al lavoro, quale forma di realizzazione della propria personalità), tutelati a livello costituzionale con riferimento a tutti i cittadini. Essendo all'uopo evidente che le attuali prestazioni di *welfare* non sono in grado di far fronte, essendo modulate sul (solo) contratto di lavoro stabile e a tempo pieno e indeterminato, alle istanze di tutela emergenti in corrispondenza al diffondersi di tipologie di collaborazione non solo flessibili, come visto, ma anche autonome.

Di tali esigenze, tuttavia, il d.d.l. 848-bis non si fa per nulla carico, quasi che i mutamenti della realtà socio-economica non si fossero mai verificati.

A registrarsi, in definitiva, è l'assenza di un coordinamento generale tra la diffusione di tipologie contrattuali flessibili e/o autonome e la revisione dei trattamenti di

⁵¹⁸ V. cap. II, par. 1.

⁵¹⁹ V. cap. II, par. 1.

⁵²⁰ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale*, cit., 627.

⁵²¹ Si veda, in proposito, quanto stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona del 15-16 marzo 2002.

disoccupazione in senso lato: né nel senso della previsione di provvidenze di sorta con riguardo a periodi di “non-lavoro” e/o comunque di “minor lavoro” appunto indotti dai rapporti di impiego flessibili e/o autonomi – potenzialmente in grado, in prospettiva, di sostituirsi ai rapporti stabili e a tempo pieno e indeterminato quali modelli egemonicamente prevalenti – né, tanto meno, in forma di regimi contributivi calibrati sulla “flessibilità” dell’occupazione⁵²².

È pur vero che qualche timido segnale in tal senso lo si è registrato di recente, allorché il legislatore, nel regolamentare alcune nuove fattispecie di lavoro flessibile, si è preoccupato di introdurre forme di sostegno al reddito dei lavoratori per i periodi di non-lavoro (è il caso, solo per citare un esempio, dell’“indennità di disponibilità” prevista per in favore dei lavoratori a chiamata e di quelli somministrati a tempo indeterminato).

È comunque da rilevare, al riguardo, che si tratta di interventi poco incisivi, sia per l’esiguità delle prestazioni⁵²³, che difficilmente risultano in grado di garantire la liberazione dal bisogno del soggetto protetto, sia perché concepiti ed attuati in forma non organica, prescindendo, cioè, da un disegno di riforma generale del sistema.

Occorre dunque prendere atto che la riforma degli ammortizzatori sociali prefigurata dal disegno di legge governativo appare anche su questo versante incompleta, perché invariabilmente strutturata sulla (sola) occupazione stabile e a tempo pieno e indeterminato, anziché su un progetto di razionalizzazione più ampio, che contempra forme di sostegno al reddito anche per i lavoratori flessibili e/o autonomi.

9. Ma nel d.d.l. 848-bis si registrano criticità anche in ordine ad altri versanti di tutela. A cominciare proprio dalla mancata prefigurazione di un sistema egalarario e generale di protezione contro la disoccupazione, già auspicato in sede di redazione del Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, ma di cui non vi è traccia alcuna nel d.d.l. 848-bis.

⁵²² BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 627.

⁵²³ L’ammontare dell’indennità, infatti, è pari “solo” al 20% della retribuzione prevista dal CCNL applicato al lavoratore a chiamata e di importo non inferiore (ma anche difficilmente superiore) a 350 euro per il lavoratore somministrato (DD.MM. 10 marzo 2004). È lecito presumere, d’altro canto, che la stessa contrattazione collettiva, alla cui determinazione è in ultima analisi rimessa la misura dell’indennità, non si discosterà più di tanto dai parametri individuati dagli appositi decreti ministeriali.

Lacuna, questa, evidenziata ancor più dal fatto che la (sia pur generica) indicazione contenuta nella versione ante-emendamenti di “*estensione delle tutele a settori e situazioni attualmente non coperti*”, dal contenuto peraltro meramente programmatico, è stata sostituita dal criterio - sicuramente più puntuale, ma certamente non indicativo della volontà di “universalizzare” il sistema -, della promozione della costituzione di “*fondi mutualistici bilaterali e relative strutture*” da parte delle associazioni comparativamente più rappresentative dei datori e prestatori di lavoro, “*con lo scopo di gestire prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito*”.

Ciò conferma l’idea, già adombrata in precedenza, che il d.d.l. 848-bis sia improntato ad una logica strettamente mutualistico-assicurativa, risultando per ciò stesso attento più alle esigenze di non aggravamento del bilancio statale che a quelle di protezione dei soggetti che versano in situazione di bisogno e che sono attualmente esclusi da qualsiasi forma di tutela contro la disoccupazione.

Considerazioni, del resto, che paiono essere suffragate dalla stessa mancanza, nel testo governativo, di indicazioni sulla prefigurazione di misure di contrasto all’esclusione sociale⁵²⁴, come pure, per altro verso, dall’assenza di riferimenti in ordine ai provvedimenti adottabili in caso di mancato reimpiego dei soggetti protetti al termine dell’erogazione delle prestazioni di tutela.

Al di là di un generico - e non agevolmente interpretabile - richiamo alla revisione delle tipologie di trattamento “*su base solidaristica*”, infatti, il disegno di legge in esame non fa menzione alcuna circa la possibile introduzione di misure di tutela che prescindano dall’attivazione di meccanismi di operatività tecnicamente previdenziali. Segno tangibile che il progetto di riforma qui richiamato, in coerenza con le opzioni di politica legislativa già espresse in precedenti documenti, non intende farsi carico delle istanze di tutela connesse alla mancanza di lavoro di quei soggetti che nel mercato del lavoro non sono mai riusciti ad entrare.

Il che, al di là della condivisibilità politica o meno del provvedimento, suscita comunque perplessità, quantomeno sotto il profilo dell’equità sostanziale e della solidarietà sociale che dovrebbero invece contrassegnare gli interventi di *welfare* in ogni loro singola manifestazione.

⁵²⁴ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 619.

10. Estremamente delicato, sotto altro profilo, è poi il tema della riconducibilità degli ammortizzatori sociali nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato o, piuttosto, in quella della legislazione concorrente delle Regioni.

Il d.d.l. 848-bis, in proposito, sembra aver optato per la seconda soluzione, come dimostra il riferimento contenuto nel citato articolo 2 - assente nella versione ante-emendamenti - alla materia della *"tutela e sicurezza del lavoro"*, la quale, come è noto, appartiene al novero di quelle materie che la l. costituzionale n. 3/2001, ha demandato appunto alla potestà concorrente di queste ultime (art. 117 Cost.)⁵²⁵.

Il legislatore delegante, in tal modo, dimostra di allinearsi alle tesi di quell'autorevole dottrina⁵²⁶ che, sottolineando come gli ammortizzatori sociali investano *"la parte più propriamente amministrativa del lavoro"*, sarebbero appunto da ricondurre nell'area della *"tutela e sicurezza del lavoro"* e, conseguentemente, nell'ambito della stessa legislazione concorrente delle Regioni⁵²⁷.

Ed invero, l'espressione *"tutela e sicurezza del lavoro"* sarebbe proprio da riferire *"all'ordinamento giuridico del mercato del lavoro, che comprende una serie di istituti: a titolo di esempio, si richiamano...(omissis)...gli ammortizzatori sociali...Ciò vuol dire che vi è spazio per l'istituzione da parte di ciascuna Regione di enti ed agenzie*

⁵²⁵ Articolo che, come già anticipato al cap. I, *sub* nota 35, è stato, di recente, nuovamente modificato dall'art. 39 della legge costituzionale sulla cosiddetta *"devolution"*. È peraltro da sottolineare che le modifiche apportate alla disposizione costituzionale non sembrano incidere più di tanto sull'inquadramento della materia in esame, posto che, ai fini che qui interessano, l'unica, vera rilevante novità è costituita dall'espunzione dal novero delle materie riservate alla competenza concorrente delle Regioni della *"tutela della sicurezza del lavoro"*, ora espressamente demandata alla legislazione esclusiva statale. Per il resto, non sembra che il novellato testo dell'art. 117, Cost. sia destinato ad avere ripercussioni significative in ordine alla collocazione sistematica degli ammortizzatori sociali.

⁵²⁶ CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione.. La materia del lavoro*, in CARINCI, MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Librio Bianco" al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002, 7; BALANDI, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2002, 483.

⁵²⁷ In tal senso ANDREONI, *Art. 117 e ammortizzatori sociali*, reperibile sul sito <http://www.cgil.it>.; GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I, 401 e ss.; DONDI, ZAMPINI, *Previdenza pubblica e complementare privata nella riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *L.P.A.*, 2002, suppl. n. 1, 178 e ss.; VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Stato/Regioni e diritto del lavoro*, in *L.P.A.*, 2002, suppl. n. 1, 121 e ss.

regionali destinate ad operare nel mercato del lavoro in maniera totalmente differenziata quanto agli scopi, alle modalità di organizzazione e di gestione, ai mezzi di dotazione e di finanziamento, nonché per la previsione di nuovi strumenti ed istituti a sostegno sia del reddito dei giovani in cerca di prima occupazione, dei disoccupati, dei lavoratori (parzialmente o totalmente sospesi dall'attività di lavoro, sia del loro inserimento o diversa allocazione nel mondo produttivo..."⁵²⁸.

A riprova della riconducibilità degli ammortizzatori sociali nella materia della "*tutela e sicurezza del lavoro*", tra l'altro, deporrebbero anche alcune indicazioni provenienti dal "nuovo" art. 119, Cost..

Ed infatti, pur a fronte del fatto che ancora oggi la maggior parte degli ammortizzatori sociali (o comunque i più importanti) hanno organizzazione e finanziamento a carattere nazionale, nel nuovo contesto federalista - in cui le risorse finanziarie vanno ripartite tra Stato, Regioni ed enti locali per consentire un'adeguata erogazione delle prestazioni pubbliche nell'ambito delle rispettive competenze e secondo il principio della sussidiarietà verticale -, una volta garantiti i livelli essenziali delle prestazioni da parte dello Stato, sarebbe ben possibile per le Regioni introdurre meccanismi di tutela collegati alle situazioni disoccupazionali tipiche delle singole realtà territoriali⁵²⁹.

Del resto, l'inclusione tra le materie rientranti nel campo della legislazione concorrente regionale della "*previdenza complementare e integrativa*" starebbe a significare, in quest'ottica, che le Regioni vanterebbero proprio uno specifico potere di intervento sul tema in esame, essendo riservata allo Stato la sola "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*".

Simili considerazioni, che sono appunto alla base della riconducibilità degli ammortizzatori sociali nell'ambito della legislazione regionale concorrente, devono essere state ben presenti al legislatore delegante quando, in sede di emendamenti, ha ritenuto opportuno specificare che la materia in esame andava riportata all'interno della "*tutela e sicurezza del lavoro*".

⁵²⁸ FERRARO, *Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi*, reperibile sul sito <http://www.lex.unict.it>.

⁵²⁹ GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello stato*, in *Orient. giur. lav.*, 2004, 351.

Contro detta interpretazione, tuttavia, si è schierata quella parte della dottrina⁵³⁰ che ha rilevato come, pur a fronte di una diffusa tendenza della legislazione regionale ad estendere il proprio raggio di azione nel campo del “sociale”⁵³¹, a deporre in favore di un’interpretazione indirizzata verso la legislazione esclusiva dello Stato sarebbero una serie di elementi di ordine sostanziale, prima ancora che testuale e sistematico. Essendo prima di tutto da considerare l’esigenza di preservare un’uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale⁵³² in ordine a diritti e interessi primari della persona, che trovano il loro fondamento direttamente nella Costituzione. Oltre che, invero, la necessità di tutelare lo stesso diritto del lavoro, la circolazione sul territorio nazionale dei lavoratori, e dunque la concorrenza tra prestatori (nell’accesso al lavoro), come pure, in generale, la medesima concorrenza tra imprese (nel reperimento di manodopera e in quelli che sono i suoi costi).

Occorre infatti considerare che un’eventuale (ed incontrollata) diversificazione su scala regionale dei regimi delle provvidenze contro la disoccupazione potrebbe innescare fenomeni competitivi tra gli stessi territori regionali, con il rischio di dar luogo a vere e proprie situazioni di *dumping* regionale. Il che, invero, non sarebbe coerente con quanto previsto in materia di “*tutela della concorrenza*”, espressamente demandata dal novellato art. 117 alla legislazione esclusiva dello Stato.

D’altro canto, non può non sottolinearsi che, data la natura tradizionalmente mutualistico-assicurativa (e quindi tecnicamente previdenziale) della gran parte delle

⁵³⁰ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 623.

⁵³¹ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 622, il quale appunto ricorda che sono stati numerosi gli interventi della legislazione regionale a tutela dei soggetti bisognosi. Si veda, ad esempio, la l. Regione Marche n. 17/1997e la l. Regione Veneto n. 6/1999, in favore delle persone handicappate; la l. Regione Emilia Romagna n. 14/2000 a sostegno delle persone disabili e svantaggiate; la l. Regione Emilia Romagna n. 2621/2001 sulla promozione della cittadinanza sociale).

⁵³² CARABELLI, *Federalismo e diritto al lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, 2004, reperibile sul sito <http://www.unicz.it>. *Contra*, CARUSO, *Il diritto del lavoro al tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, 2004, in <http://www.lex.unicz.it>, citato in MALZANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione, tra essere e dover essere*, in *Dir. lav.*, 2005, I, 63, secondo cui non è dimostrato che la differenziazione federalista o regionalista produca “*necessariamente un peggioramento del livello degli standard minimi o essenziali*” e parla di “*ossessione*” dell’uguaglianza formale su base territoriale.

misure di protezione sociale dello stato di disoccupazione, a rilevare sarebbe proprio la loro inclusione nella materia della “previdenza sociale”⁵³³, anch’essa esplicitamente riservata dal “nuovo” art. 117 Cost. alla competenza legislativa statale.

Al contempo – si è detto⁵³⁴ - sempre alla legislazione esclusiva dello Stato è rimessa la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Sicché, attesa la funzionalità delle provvidenze della disoccupazione al soddisfacimento anche dei diritti civili e sociali dei senza lavoro, indipendentemente dalla loro matrice strettamente “previdenziale” (e quindi comprese eventuali misure di *welfare* a carattere “universale”), anche sotto questo profilo la tesi della rimessione della tematica in esame alla sola competenza normativa statale ne uscirebbe rafforzata.

Si è sostenuto⁵³⁵, inoltre, che la tesi della legislazione concorrente in materia di ammortizzatori sociali appare *ex se* oggettivamente problematica nella misura in cui finisce con l’incidere sulla gestione finanziaria nazionale dei trattamenti, sull’attività degli istituti previdenziali ad essa preposti, oltretutto, quindi, sulle stesse risorse relative: in considerazione, appunto, delle ripercussioni nella dimensione nazionale che comunque è destinata ad avere qualsiasi previsione regionale in tema di misure di *welfare* (già in forma di sottrazione delle risorse da altre possibili forme di utilizzo, nonché di incremento dei costi di gestione).

Del resto, anche volendo riconoscere – come pure potrebbe essere ammissibile, in ragione del citato richiamo alla “previdenza complementare e integrativa” effettuato dal novellato art. 117 - un potere normativo in capo alle singole Regioni, rimarrebbe comunque riservata allo Stato la disciplina delle prestazioni ordinarie di base a tutela della disoccupazione: sicché a rilevare, in definitiva, sarebbe per le Regioni solamente

⁵³³ In tal senso PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in Arg. dir. lav., 2002, 34 e ss.; CARABELLI, *Federalismo e diritto al lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, cit.; BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 623; PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 557; LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell’iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 123.

⁵³⁴ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 623.

⁵³⁵ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 624.

la possibilità di disciplinare (eventuali) trattamenti di tutela “integrativi o supplementari” di quelli *lato sensu* ordinari.

È evidente come la questione della competenza legislativa in materia di ammortizzatori sociali si riveli determinante ai fini di un eventuale intervento di riforma del sistema, considerate le diverse implicazioni che la soluzione “statale” o quella “regionale” comporta in termini di prefigurazione, organizzazione e gestione dei singoli trattamenti di disoccupazione.

Il governo, con una scelta, invero, non del tutto coerente con i principi di fondo che ispirano il medesimo d.d.l. 848-bis, ha optato per la soluzione “federalista”.

È bene tuttavia anticipare che tale scelta non sembra convincere appieno. E ciò non solo per ragioni di merito, che verranno comunque esaminate più avanti⁵³⁶, ma anche e soprattutto per motivi di coerenza logico-sistematica.

Come si è cercato di mettere in evidenza nei paragrafi precedenti, infatti, gran parte delle disposizioni del d.d.l. 848-bis sono pressoché orientate a rafforzare i meccanismi di tipo assicurativo che regolano l’operatività degli ammortizzatori sociali (indicativi, in tal senso, sono alcuni elementi sintomatici rinvenibili nell’art. 2: “*maggior corrispondenza tra contribuzioni e prestazioni*”; “*rafforzamento del principio di proporzionalità tra trattamenti e periodo di contribuzione*”; “*razionalizzazione del sistema delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali*”; “*realizzazione di forme di contabilità separata per settore produttivo*”).

L’intenzione del governo, dunque, pare quella di ricondurre gli ammortizzatori sociali nell’ambito degli strumenti tecnicamente previdenziali. Sicché a derivarne, in tal senso, sarebbe proprio la riconducibilità della materia nell’alveo della “*previdenza sociale*” e, dunque, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, in contraddizione con l’assunto di partenza, che impone viceversa il riordino degli ammortizzatori sociali “*nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*”.

11. Un’ultima, breve considerazione, infine, attiene ai trattamenti di disoccupazione ordinaria⁵³⁷.

⁵³⁶ V. cap. V, par. 2.2.

⁵³⁷ Art. 2-bis.

Il disegno governativo, infatti, prevedeva alcune puntuali disposizioni volte appunto a ridefinire, in particolare, entità e durata dei trattamenti indennitari di disoccupazione, in un quadro di miglioramento generale delle prestazioni ordinarie di sostegno del reddito. Si disponeva, nello specifico, l'innalzamento della durata complessiva del trattamento fino a 12 mesi, con un tetto massimo di 24 mesi (30 per i lavoratori del Mezzogiorno) nell'arco mobile di un quinquennio⁵³⁸.

In analogia a quanto già previsto nel Patto per l'Italia, inoltre, si rideterminava (ad eccezione dei soggetti che avessero maturato il diritto al trattamento sulla base dei soli requisiti ridotti) la misura stessa dell'indennità, portata al 60% per i primi 6 mesi e al 40% e 30%, rispettivamente, per i due successivi trimestri.

Per contro, a differenza del Patto per l'Italia (che nulla prevedeva al riguardo), il d.d.l. 848-bis contemplava anche la ridefinizione dei criteri per l'attribuzione della contribuzione figurativa, calibrandone tuttavia l'estensione temporale su un piano completamente distonico rispetto alla durata dei trattamenti (6 mesi per la generalità dei disoccupati e 9 mesi per gli ultracinquantenni a fronte di una durata massima del periodo di erogazione del trattamento pari, come visto, a 12 mesi)⁵³⁹.

Si tratta, a ben guardare, di previsioni che non meritano particolare approfondimento in questa sede, atteso che, come già rilevato⁵⁴⁰, il legislatore è già intervenuto a ridisciplinare la materia, peraltro in termini parzialmente diversi da quelli appena richiamati.

⁵³⁸ Tali indicazioni, peraltro, sono state aspramente criticate dalla dottrina (LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 687) che vedeva nell'introduzione di una prestazione a durata unificata una mortificazione di quegli elementi di differenziazione che erano stati invece opportunamente introdotti in favore dei lavoratori ultracinquantenni, i quali, data la loro elevata età anagrafica, avrebbero avuto maggiori difficoltà nella propria ricollocazione professionale.

⁵³⁹ Valgono qui le stesse considerazioni già effettuate in ordine alle modifiche apportate ai trattamenti di disoccupazione dalla l. n. 80/2005 (v. *retro*, cap. I, par. 3.1.1). Nel senso, cioè, che quell'asimmetria, più che costituire il frutto della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, nasconde verosimilmente l'intento di costituire un disincentivo alla permanenza nello stato di disoccupazione (così LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, cit., 688).

⁵⁴⁰ V. cap. I, par. 3.1.1.

CAPITOLO V

1. Riforma degli ammortizzatori sociali e riforma del welfare state

1. Cercando di trarre le fila del discorso sin qui condotto, è di tutta evidenza che la riforma del sistema di ammortizzatori sociali appare ben lontana dall'essere concretamente realizzata. Vuoi perché, come si è detto, mancano le risorse necessarie ad un intervento ad ampio spettro, ragion per cui il legislatore è sovente costretto a muoversi secondo logiche frammentarie e contingenti; vuoi perché sussistono oggettive difficoltà politiche che non consentono di modificare il delicato e precario equilibrio su cui attualmente poggia il sistema degli strumenti di sostegno al reddito; vuoi, ancora, per l'inadeguatezza e la scarsa chiarezza delle proposte in discussione, che oltre a non trovare il necessario consenso sociale per la loro definitiva approvazione continuano ad essere tradizionalmente impostate su una concezione del *welfare state* ormai superata e inadeguata. Su una concezione, cioè, che oltre a non essere pienamente rispondente alle “nuove” istanze di protezione sociale indotte dai recenti mutamenti della realtà disoccupazionale, non soddisfa nemmeno quelle esigenze di razionalizzazione, equità sostanziale ed universalizzazione delle tutele che – lo si è visto nei capitoli precedenti - dovrebbero viceversa ispirare l'intervento di riforma del sistema.

Al di là delle singole ragioni che hanno sin qui ostacolato il processo di riorganizzazione delle misure di sostegno al reddito, a preoccupare maggiormente è l'assenza di indicazioni certe circa i tempi di realizzazione della riforma. Anche perché, più in generale, è l'esito stesso del processo di riforma del *welfare state* - data anche la scarsità di risorse finanziarie disponibili, a fronte viceversa di un elevato costo delle riforme richieste -, a risultare quanto mai incerto; sicché, sotto questo profilo, è anche comprensibile – ancorché non *ipso facto* giustificabile – che gli attori collettivi tendano a privilegiare la difesa dello *status quo*.

Il problema, tuttavia, sta nel fatto che, nel frattempo, le trasformazioni procedono ad una velocità maggiore rispetto alla capacità degli attori sociali di gestirle, con la conseguenza che i correlati processi di ridefinizione dei rischi socialmente rilevanti sembrano al momento avviati verso esiti poco incoraggianti.

Si sostiene⁵⁴¹, al riguardo, che non è possibile pensare ad una riforma dei sistemi di *welfare* realizzabile in forma rapida e oltretutto indolore, considerato che, una volta costituiti, gli stessi sistemi di *welfare* tendono a divenire “rigidi”, perché legati a fattori molteplici di natura complessa e poliedrica (cambiamenti istituzionali, concezioni nazionali degli stessi modelli di *welfare*, strutture dei processi decisionali politici, ecc.); a derivarne, conseguentemente, sarebbe l'impossibilità - a meno di non assistere a rivoluzioni economico-sociali di vasta portata e ad eziologia multifattoriale -, di modificare quei sistemi in tempi rapidi e senza oneri aggiuntivi a carico della collettività.

La situazione, per quel che concerne l'Italia, è ulteriormente aggravata dal fatto che, oltre a mancare il consenso sociale sulle singole riforme, il dibattito sulle trasformazioni della “società del lavoro” registra da tempo un arroccamento su posizioni ideologicamente contrapposte⁵⁴², che mal si conciliano tra loro.

Da un lato l'idea neoliberista, che vede nel mercato il principio regolatore di sé stesso, capace di promuovere crescita economica, sviluppo e occupazione semplicemente affidando alle proprie regole e alla propria capacità di adattamento l'andamento congiunturale dell'economia. L'intervento di *welfare*, in quest'ottica, tende ad essere circoscritto al minimo indispensabile, ad eventuale correzione di quelle distorsioni che il mercato non riesce autonomamente a fronteggiare.

Dall'altro, invece, l'idea di un *welfare* universale, che mira a salvaguardare, in una prospettiva di tutela generalizzata e socialmente equa, la dignità e i diritti fondamentali di tutte le classi sociali. L'intervento dello Stato, in quest'altra visione, è ampio ed incisivo, proprio perché giustificato dalla necessità di garantire a tutta la collettività indistintamente un benessere minimo, ritenuto indispensabile per assicurare quantomeno l'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Ad una logica “riduzionista” dell'intervento statale - e quindi delle relative tutele nei confronti dei soggetti protagonisti del *welfare* - si contrappone dunque una speculare ma opposta logica “estensiva”, che mira invece ad ampliare l'ambito di quelle tutele e degli stessi soggetti protetti.

Tra queste due visioni di *welfare*, quella “neoliberista” e quella “universale”, il governo sembra propendere per la prima, come dimostrato dalla scarsa considerazione dedicata dal

⁵⁴¹ BOSI, *Politica dei redditi e riforme del welfare*, in Dir. rel. ind. 2003, n. 1, 1.

⁵⁴² BARBIERI, MINGIONE, *I cambiamenti del lavoro: perché occorre un nuovo welfare state*, in Ass. soc., 2003, n. 1-2, 16 e ss..

Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia e dal successivo d.d.l. 848-bis ai temi della politica sociale⁵⁴³, nonché dall'approccio marcatamente mutualistico-assicurativo alla tematica in esame.

Senonché, al riguardo, si possono effettuare alcune brevi considerazioni.

In primo luogo, occorre ricordare che la tutela del lavoro rappresenta una condizione indispensabile a garanzia della stabilità sociale, prima ancora che economica, del Paese. Pensare di affidare la tutela del lavoratore esclusivamente al libero mercato e alle sue incontrollabili oscillazioni rappresenta un rischio troppo elevato, tanto più nell'attuale fase di recessione economica, in cui il reperimento di nuove occupazioni, più che una possibilità, costituisce un vero e proprio miraggio.

Il che – si badi bene – non significa rinunciare a priori alla prospettiva dell'occupabilità. Significa, più semplicemente, che fintanto che quella prospettiva non sarà concreta ed effettiva, è inopportuno, per non dire irragionevole, procedere ad una riduzione complessiva delle tutele giuslavoristiche (tanto all'“interno” del rapporto di lavoro che, soprattutto all'“esterno”), pena un eccessivo sbilanciamento dell'equilibrio verso la classe datoriale e il conseguentemente rischio di aumento della marginalità sociale.

In secondo luogo, va ricordato come all'interno di garanzie che sono per lo più tipiche del lavoro dipendente a tempo pieno ed indeterminato ve ne sono alcune orientate a proteggere le condizioni di vita sociale in generale. Tali garanzie riguardano potenzialmente o effettivamente tutti i cittadini, come la tutela della maternità, la cura dei figli, il diritto alla salute e, per i profili che qui maggiormente interessano, lo stesso diritto al lavoro, inteso quale mezzo di affrancazione dal bisogno e di affermazione della propria persona.

Rispetto a tale necessità di proteggere le condizioni di vita sociale in generale e di gestire rischi sociali omogenei e comuni, è innegabile che i contesti che hanno sviluppato un *welfare* universalistico rivelino oggi un “vantaggio competitivo” di adattabilità alle trasformazioni del lavoro maggiore rispetto a quelli ancora caratterizzati da un prevalente *welfare* lavoristico-assicurativo.

In proposito, infatti, si è più in generale osservato⁵⁴⁴ che un appropriato sistema di garanzie sociali, fondamentalmente legato al grado di copertura del *welfare* (ma anche alla sua capacità di investire in politiche attive del lavoro), può anzi essere addirittura funzionale alla flessibilizzazione del mercato del lavoro e alla capacità di un sistema produttivo

⁵⁴³ BOSI, *Politica dei redditi e riforme del welfare*, cit., 10.

⁵⁴⁴ BARBIERI, MINGIONE, *I cambiamenti del lavoro: perché occorre un nuovo welfare state*, cit., 19.

nazionale di adeguarsi ai mutamenti e agli *shock* esogeni. Considerazione, questa, avvalorata dal fatto che il Paese con il mercato del lavoro più flessibile in assoluto in Europa (la Danimarca) è anche quello con il sistema di *welfare* universalistico più protettivo e demercificante, e con la quota più alta di investimenti nelle politiche sociali; il che rende evidente che il nesso *welfare*-mercato costituisce un punto di partenza per qualunque considerazione incentrata sull'evoluzione del lavoro⁵⁴⁵ e dell'occupazione (e, per converso, della disoccupazione).

Da questo punto di vista, invece, il persistente ancoraggio, che sta alla base del progetto governativo di riforma del *welfare* a tutela della disoccupazione, ad un'impostazione lavoristico-assicurativa, peraltro circoscritta, con riferimento alla materia in esame, ai (soli) tradizionali rapporti di lavoro "fordisti", rischia di inibire la capacità innovativa del sistema e di lasciare in ombra le esigenze di garanzia progressivamente emergenti nel contesto economico-sociale.

2. Alla luce delle considerazioni che precedono, viene allora spontaneo chiedersi se sia ancora compatibile con le trasformazioni economiche e sociali in atto il modello di *welfare* "lavoristico-assicurativo" proposto dal governo.

Fino a che punto, infatti, è ancora lecito condizionare l'esercizio dei diritti fondamentali del cittadino alla ricorrenza di uno stato lavorativo pregresso? E, in ogni caso, ammesso e non concesso che lo sia, a cosa condizionare tale esercizio, ad un lavoro disegnato sullo schema del contratto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato, che risulta sempre meno rispondente alla morfologia effettiva della domanda occupazionale, oppure, come appare oggi più realistico, ad un concetto di lavoro più ampio, comprensivo anche delle varieguate tipologie flessibili nonché, per altro verso, dello stesso lavoro autonomo, od anche solo di alcune delle fattispecie esplicative di quest'ultimo?

Sicuramente il lavoro, inteso quale fattore e valore fondante dei rapporti socio-economici, permane (ancora) il principale criterio di collegamento tra tutele di *welfare* e mercato (a confermarlo, del resto, è la stessa "centralità" assegnata al "lavoro" e alla sua tutela in sede di enunciazione dei principi fondamentali dell'ordinamento, in quanto "*valore strutturale dell'uomo e della società*"⁵⁴⁶); e ciò risulta tanto più vero anche in forza dei molteplici

⁵⁴⁵ BARBIERI, MINGIONE, *I cambiamenti del lavoro: perché occorre un nuovo welfare state*, cit., 20.

⁵⁴⁶ SUPIOT, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Francia*, in Riv. giur. lav. prev. soc., 1996, n. 1, 54.

momenti di connessione e di oggettiva interazione reciproca tra il sistema di *welfare* e il sistema giuslavoristico in generale⁵⁴⁷.

Occorre tuttavia ridefinire, nell'ambito di quella stessa prospettiva, la relazione esistente tra “*welfare*” e “lavoro” e, segnatamente, per quello che qui più interessa, tra “tutela della disoccupazione” e “diritto del lavoro”: e non solo perché sussiste una relazione di complementarità tra tutele giuslavoristiche (“dentro” il rapporto di lavoro) e tutele di *welfare* (“fuori” il rapporto di lavoro), ma anche perché deve ritenersi ormai superata la stessa concezione dell'intervento di *welfare* quale mero elemento limitativo o comunque correttivo degli effetti del mercato.

Ed infatti, in proposito, è opportuno ricordare che intervento di *welfare* a tutela della disoccupazione e diritto del lavoro sono comunque accomunati dal medesimo obiettivo di tutela del soggetto-lavoratore, benché in ordine a momenti, situazioni e fasi differenti della sua esistenza (i periodi lavorativi, nel caso della normativa giuslavoristica; quelli di non-lavoro, per quanto concerne le misure protettive della disoccupazione). Sicché è da ritenere pienamente condivisibile l'idea che gli interventi a tutela dell'individuo – nella sua duplice accezione di lavoratore e di cittadino - debbano essere concepiti ed attuati avendo riguardo ad una valutazione globale ed unitaria dell'intera vita (lavorativa e non) dell'interessato.

Tale considerazione presuppone una concezione dell'intervento di *welfare* che non sia semplicemente “diseguale” e “subalterno” al diritto del lavoro, ma che sia piuttosto “integrato” con lo stesso.

Ciò significa, in altri termini, che quell'intervento, da mero supporto al prestatore di lavoro nella (sola) fase di non-operatività delle tutele giuslavoristiche (quasi che avesse una funzione semplicemente “residuale” rispetto al diritto del lavoro), diviene esso stesso elemento portante della rete di garanzie del lavoratore, operando appunto in maniera coordinata con lo stesso diritto del lavoro.

Si tratta, in sostanza, di dar vita ad un sistema normativo “unitario”, non più articolato in due branche regolamentari separate, bensì integrate tra loro, al fine di sintetizzare in sé tanto la disciplina delle tutele giuslavoristiche che la distribuzione delle prestazioni di *welfare*.

È in quest'ottica - in un'ottica, cioè, in cui l'azione dello stato sociale, interagendo con le logiche del mercato del lavoro, si profili quale elemento propulsivo dello sviluppo dell'intero sistema economico-sociale⁵⁴⁸ - che sembra dunque preferibile ripensare i

⁵⁴⁷ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 43.

⁵⁴⁸ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 43.

rapporti tra diritto del lavoro e *welfare state* (e, segnatamente, per quello che qui interessa, tra diritto del lavoro e ammortizzatori sociali), in virtù del fatto che tale impostazione consente di prefigurare una rete di tutele giuslavoristiche e sociali tendenzialmente compiuta, in cui sono le singole componenti di protezione ad integrarsi e a completarsi reciprocamente.

3. Partendo da queste premesse, e quindi dalla necessaria riconsiderazione della tutela del lavoratore in termini di “globalità” e di “riferibilità” all’intera vita (professionale e non) del prestatore di lavoro, è allora di tutta evidenza come anche la tutela di *welfare* contro la disoccupazione debba essere giocoforza riesaminata alla luce dei mutamenti intercorsi nell’ambito del diritto del lavoro e, conseguentemente, della stessa morfologia occupazionale. Posto che, se si accetta l’assunto di partenza, deve necessariamente convenirsi sul fatto che la tutela contro la disoccupazione non possa più essere concepita e modulata sulla base del (solo) rapporto di lavoro stabile e a tempo pieno ed indeterminato.

Non solo perché, come più volte visto, le tipologie contrattuali flessibili e/o “alternative” stanno progressivamente erodendo gli spazi di competenza precedentemente occupati dal tradizionale lavoro “fordista”, ma anche perché, nella prospettiva dell’occupabilità, i momenti di alternanza tra lavoro e non-lavoro sono destinati a divenire una costante fisiologica della vita professionale di tutti i soggetti interessati. Nonché, ancora, perché la difficile congiuntura economica, acuita dall’inasprimento delle dinamiche concorrenziali dovuto all’ingresso nella competizione internazionale di nuove superpotenze (in particolare, Cina e India), non consente un agevole reperimento di nuove occupazioni, esponendo al rischio dell’emarginazione sociale le categorie più deboli del mercato del lavoro (inoccupati e disoccupati di lunga durata *in primis*).

Per tutti questi motivi diviene allora opportuno, per non dire indispensabile, rivisitare il sistema di tutele contro la disoccupazione anche in chiave necessariamente “universale”.

Ed infatti, pur permanendo la necessità di un’impostazione di tipo “assicurativo”, non per questo è aprioristicamente da escludere l’innesto di possibili elementi di “universalismo” nel sistema, sia in termini di ampliamento della platea dei lavoratori ammessi alla fruizione delle tutele di *welfare* (e, segnatamente, per quello che qui interessa, alle tutele contro la disoccupazione), sia, più in generale, di estensione di quegli interventi anche a soggetti non ancora occupati (ma occupabili).

Innesto che, a ben guardare, appare oggi ancor più necessario, soprattutto perché ad imporsi è, a livello di intervento complessivo di *welfare*, l'esigenza di una ridefinizione sostanziale della portata ascrivibile, rispettivamente, nell'ambito del sistema di sicurezza sociale, alla componente previdenziale e a quella assistenziale, essenzialmente nel senso di una maggiore valorizzazione dell'assistenza⁵⁴⁹. E ciò, tra l'altro, come in precedenza accennato, in termini che sembrano aver trovato una qualche rispondenza concreta già sul piano dell'ordinamento positivo: in virtù della prospettazione di misure e forme di protezione sociale svincolate dalla necessaria preesistenza di una relazione assicurativa e/o dagli eventuali meriti lavorativi pregressi dei singoli (il "reddito minimo di inserimento", il "reddito di ultima istanza" l'"assegno alle famiglie bisognose", l'"assegno di maternità", ecc.).

Del resto, nel senso di una maggiore "universalizzazione" delle tutele depone anche la continua registrazione di consensi intorno all'idea di "cittadinanza sociale" (cioè di uno standard minimo di protezione da garantire indistintamente a tutti i cittadini, indipendentemente dall'essere od essere stati, o meno, lavoratori), che vede nello Stato, almeno in riferimento ai bisogni primari collegati allo *status* di cittadino, l'interlocutore indefettibile per la soddisfazione delle istanze di tutela di tutti quei soggetti che sono incapaci di assicurarsi autonomamente uno standard minimale di vita⁵⁵⁰.

Se questa è la prospettiva, se si intende cioè superare un modello di *welfare state* che, almeno allo stato dei fatti, risulta concepito in termini di "sub-protezione" sociale⁵⁵¹, la prefigurazione di un sistema di ammortizzatori sociali che tenga conto anche delle istanze di tutela dei soggetti più deboli del mercato del lavoro appare una via praticamente obbligata.

2. Quali prospettive per gli ammortizzatori sociali?

Muovendo dalle considerazioni innanzi espresse, appare subito evidente come il miglioramento degli standard protettivi del sistema di ammortizzatori sociali permanga necessariamente legato a linee di evoluzione ben precise. Ove, a parte l'auspicio specifico

⁵⁴⁹ In tal senso, BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 286.

⁵⁵⁰ ROMAGNOLI, *Dal Lavoro ai lavori*, cit., 12 e ss..

⁵⁵¹ GALLIE, PAUGAM, *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, 2000.

di una prospettazione in chiave universale dell'intervento di *welfare* a tutela della disoccupazione, a risultare determinante, ai fini di un effettivo rinnovamento del sistema, è più in generale un approccio "integrato" alla questione disoccupazionale, che tenga conto non solo delle molteplici interrelazioni tra le medesime componenti del *welfare*, ma anche tra questo e il mercato.

A prescindere dalla divisibilità o meno di queste prime indicazioni – e quale che sia, in ogni caso, la soluzione di riforma in concreto adottabile – resta il fatto che il "nuovo" sistema degli ammortizzatori sociali deve essere necessariamente inquadrato all'interno dei precetti costituzionali a tutela della disoccupazione e del lavoro, nonché, sotto altro profilo, delle indicazioni in materia di occupabilità provenienti dall'Unione europea. Non potendo non sottolinearsi, al riguardo, come già da un punto di vista metodologico, oltre che sostanziale, sia proprio la coerenza con i principi fondamentali dell'ordinamento da un lato, e con le indicazioni comunitarie dall'altro, a fungere da punto di partenza per la verifica della compatibilità, a livello di sistema, delle soluzioni di riforma che si intendono adottare. Sicché è direttamente in forza dell'esigenza di accertare la "congruità" del nuovo assetto delle tutele contro la disoccupazione che si (im)pone la necessità di analizzare più in dettaglio sia le (in verità poche) norme del Patto costituzionale a tutela della disoccupazione che le indicazioni sull'occupabilità stabilite a livello comunitario. Tanto più che, con riferimento specifico ai precetti costituzionali, è da tempo in atto, come visto⁵⁵², una tendenza alla "rilettura" non solo del "diritto al lavoro", ma, più in generale, delle norme che presentano connessioni, dirette o indirette, con la disoccupazione.

2.1 I precetti costituzionali: l'esigenza di un'interpretazione "adeguatrice"

1. Cominciando proprio dai precetti costituzionali, si è già in precedenza rilevato⁵⁵³ come gli ammortizzatori sociali non siano tutelati in via diretta dalle disposizioni del patto costituzionale, se non per il tramite del riferimento contenuto nell'art. 38, 2° co., alla "*disoccupazione involontaria*", trovando viceversa protezione implicita ora nel "diritto al lavoro" di cui all'art. 4, ora nelle più generali disposizioni che conferiscono al lavoro dignità preminente rispetto agli altri valori fondamentali (artt. 1, 2, 3, 4, 35-41).

⁵⁵² V. premessa.

⁵⁵³ V. cap. I, parr. 1 e 2.

Tali precetti, che conservano comunque il valore di *guidelines* principali ai fini di una (legittima) riforma del sistema delle tutele di *welfare* contro la disoccupazione, sono tuttavia da tempo oggetto di una profonda rivisitazione concettuale, sollecitata, a ben guardare, proprio da quei mutamenti che si è visto interessare la struttura socio-economica del mercato del lavoro.

Ad affermarsi, conseguentemente, è una generale esigenza di “rilettura” delle disposizioni costituzionali in tema di tutela contro la disoccupazione, a cominciare, invero, dallo stesso art. 38, 2° co., unico riferimento espresso alla materia in esame contenuto nella Carta fondamentale.

Ed infatti, allo stato attuale, non sembra più realisticamente possibile inquadrare il requisito dell’“involontarietà” dello stato disoccupazionale all’interno di un pregresso rapporto professionale.

Occorre prendere atto, infatti, che la disoccupazione “involontaria” non è più solamente quella derivante dalla cessazione di un rapporto di lavoro per cause non imputabili al lavoratore, bensì quella imposta dalle stesse caratteristiche del mercato⁵⁵⁴, che non agevolano né il reperimento di nuove occupazioni, né, tantomeno, il reperimento di occupazioni stabili a tempo pieno ed indeterminato.

È lo stesso mercato del lavoro, in altre parole, a scontare *ab origine* un deficit di “occupabilità”, vuoi per le anomalie intrinsecamente connaturate ai meccanismi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, vuoi per l’inadeguatezza che per lungo tempo ha caratterizzato le strutture di collocamento, vuoi ancora per l’incapacità del legislatore di provvedere a riforme strutturali che favorissero la creazione di nuovi posti di lavoro.

In questo senso, peraltro, la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e la diffusione del precariato hanno sì contribuito a migliorare (*rectius*: ad incrementare) l’occupazione, ma non certo a sollevare dall’incertezza (non solo economica, ma anche in termini di tutele giuridiche) le classi lavoratrici.

Se questa è la situazione, non può allora non convenirsi sulla necessità di reinterpretare il concetto di “*disoccupazione involontaria*” alla luce del nuovo assetto economico-sociale. Riassegnando, cioè, all’“involontarietà” della disoccupazione un significato più confacente al contesto storico attuale, “tarandone” la portata (anche) in relazione alle caratteristiche del mercato del lavoro di riferimento.

⁵⁵⁴ In termini, tra l’altro, che si è detto essere stati avallati dalla stessa Corte Costituzionale. V. cap. II, *sub* nota 295.

Del resto – e ne è la controprova – la nozione di “*disoccupazione involontaria*” è sorta e si è sviluppata con riferimento ad un contesto socio-economico (il dopoguerra) in forte espansione; vale a dire, cioè, in un momento in cui la stessa disoccupazione si configurava come fase meramente transitoria della vita professionale dei lavoratori, attesa la maggiore facilità di reperimento di nuove occupazioni (a tempo pieno ed indeterminato) che contrassegnava il mercato del lavoro dell’epoca.

È quindi logico che, in questa cornice di riferimento, l’“involontarietà” della disoccupazione, intesa quale inimitabilità al lavoratore della propria condizione di bisogno, si ponesse quale condizione imprescindibile per il riconoscimento delle tutele di *welfare*, quasi che fosse il “prezzo” da pagare per poter fruire di quelle stesse tutele.

Non si può certamente affermare altrettanto in relazione al contesto attuale, in cui invece il mercato del lavoro, come detto, non favorisce il reperimento di nuove occupazioni, neanche in forma flessibile e/o precaria. Ed è quindi proprio alla luce di una simile difficoltà occupazionale che si (im)pone oggettivamente la necessità di riconsiderare, nei termini innanzi espressi, il requisito dell’involontarietà della condizione disoccupazionale.

Sicché è appunto da questa “riconsiderazione” dell’“involontarietà” della disoccupazione che occorre ripartire per poter inquadrare in termini costituzionalmente orientati il sistema di ammortizzatori sociali del futuro. Il quale, invero, nell’ottica di universalizzazione delle tutele qui accolta, non potrà non tener conto anche delle istanze di protezione dei lavoratori flessibili e/o precari, impossibilitati, spesso e volentieri, a contribuire “*al progresso materiale o spirituale della società*”⁵⁵⁵ proprio a causa delle oggettive caratteristiche strutturali del mercato stesso.

In tal senso, dunque, il processo di razionalizzazione degli strumenti di sostegno al reddito non può che passare dalla prefigurazione di specifiche misure di tutela anche per queste categorie di “sottoccupati”, il cui stato di bisogno ricollegabile alla disoccupazione in tanto può definirsi “involontario” in quanto appunto direttamente ascrivibile alle condizioni del mercato occupazionale⁵⁵⁶. A correzione, pertanto, di uno dei principali elementi di distorsione del sistema, rinvenibile proprio nella mancanza di forme di sostegno economico

⁵⁵⁵ Art. 4, Cost..

⁵⁵⁶ Nella misura in cui, ovviamente, il soggetto dimostri di essersi concretamente attivato nel reperimento di un’occupazione, di aver partecipato a corsi di formazione professionale, di essersi reso disponibile a svolgere qualsiasi attività lavorativa confacente alle proprie attitudini (in altre parole, che si sia dimostrato “laborioso”: v. cap. I, *sub* nota 105).

nei confronti dei disoccupati intermittenti, sui quali grava ancora oggi un deficit di tutela che appare *ex se* scarsamente giustificabile.

2. Oggetto di “revisione”, per le stesse ragioni di cui sopra, dovrebbe essere al contempo anche il “diritto al lavoro” (invero, nella sua proiezione “negativa”) sancito dall’art. 4, Cost., nel quale si è detto essere riconducibile solamente in via indiretta la tematica degli ammortizzatori sociali. Trattandosi di un diritto, a ben guardare, che non pare essere più realisticamente concepibile, alla luce di un contesto socio-economico ormai altamente flessibilizzato e precarizzato, nella sua tradizionale accezione di diritto al mantenimento di un’occupazione stabile a tempo pieno ed indeterminato. Come pure, specularmente, non appare più valutabile alla stregua di una fase meramente transitoria della vita professionale del singolo la stessa disoccupazione, essendo venuta meno la prospettiva di “pieno impiego” sottesa al citato art. 4.

Che anche il “diritto al lavoro”, così come sinora concepito ed interpretato (in termini di salvaguardia occupazionale), non fosse più adeguato ad una società di tipo post-industriale è considerazione di comune consenso e difficilmente contestabile.

È indubbio, infatti, che le radicali trasformazioni intercorse tanto nel mercato produttivo che in quello del lavoro abbiano imposto la necessità di riconsiderare sotto una nuova luce tutte le disposizioni costituzionali in materia di lavoro.

Ciò non significa, naturalmente, che il “diritto al lavoro” abbia perso la propria “centralità” nell’ambito delle tutele di *welfare* contro la disoccupazione e, più in generale, nel complesso dei rapporti socio-economici⁵⁵⁷.

⁵⁵⁷ Sin dai lavori dell’assemblea Costituente, infatti, è emersa la volontà di considerare il lavoro come elemento basilare per cogliere l’esatto significato delle successive disposizioni relative al complesso dei rapporti etico-sociali ed economici, così da poter operare la necessaria graduazione di rango tra i diritti ad esso attinenti (MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, 153 e ss.). In proposito, si è sottolineato come la Costituzione ponga l’accento “*su tutto ciò che è lavoro umano, sul fatto che la società è fondata non più sul diritto di proprietà e di ricchezza, ma sull’attività produttiva di questa ricchezza... (omissis) ... In altre parole, mentre la proprietà può isolare, il lavoro unisce ed è da questa nozione di attività produttiva e di lavoro che sgorgano tutti quanti gli altri diritti sociali*” (così gli interventi dell’on. DI VITTORIO del 12 ottobre 1946 e del 17 maggio 1947, in *ATTI COSTITUENTE, La Costituzione della Repubblica nei lavoratori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1970, III Sottocommissione, 1479-1482 e 2262).

Significa, più semplicemente, che quell'espressione, pur conservando la propria identità, deve essere reinterpreta - con riferimento alla materia in esame - in senso maggiormente conforme al mutato quadro istituzionale ed economico, nonché in ragione del rafforzamento, auspicato soprattutto in sede europea, della prospettiva dell'occupabilità.

In quest'ottica, l'opera di "manutenzione ermeneutica" dell'art. 4, Cost. andrebbe quindi svolta in una duplice direzione: da un lato, aggiornando il significato da attribuire alla tutela del "lavoro" nella sua accezione "patologica", attesa anche la (ragionevole) necessità di allargare la base sociale tutelabile (disoccupati, precari, financo gli stessi inoccupati), e, dall'altro, rivisitando la stessa portata ascrivibile alla prospettiva del "pieno impiego" allo stesso sottesa.

Sotto il primo profilo, si può senz'altro osservare che la formulazione volutamente generica del citato articolo 4 ("*diritto al lavoro*", senza ulteriori specificazioni di sorta), in combinato disposto con l'art. 35, Cost. (che come è noto tutela il lavoro "*in tutte le sue forme ed applicazioni*"), ben si addice alla protezione del lavoro *tout court*, nella sua dimensione poliedrica e multiforme, comprensiva, quindi, tanto del lavoro subordinato che di quello autonomo, come pure del lavoro flessibile e precario.

Sicché, in tal senso, parimenti auspicabile è una reinterpretazione in senso più lato della stessa proiezione "negativa" del "lavoro" (*id est*: la disoccupazione), che tenga in debita considerazione, oltre alle tradizionali esigenze di tutela dei lavoratori socialtipici, anche le istanze di protezione emergenti nella società post-industriale.

Logico corollario di questo ragionamento è che risulta modificata la stessa prospettiva di "pieno impiego" sottesa al citato art. 4. La quale, lungi dall'essere completamente cancellata dal passaggio da un sistema produttivo industriale e fordista ad uno terziarizzato e post-industriale, oltre che dalla nuova "frontiera" dell'occupabilità, necessita piuttosto di un correttivo ermeneutico quanto al valore da attribuire all'espressione, che starebbe oggi a significare non più pieno impiego ad orario *full-time* e a tempo indeterminato, bensì pieno impiego in forma anche flessibile, precaria, autonoma. Con evidenti riflessi, naturalmente, anche in termini di tutele di *welfare* contro la disoccupazione: laddove, lo si è già visto⁵⁵⁸, è proprio in forza del decremento delle tutele nell'ambito del rapporto di lavoro,

Sul passaggio dalla solidarietà corporativa alla solidarietà generale e la conseguente teorizzazione del "diritto al lavoro", v. DELL'OLIO, *Le culture dei giuristi e le influenze sull'Assemblea costituente. Il diritto al lavoro*, in Arg. dir. lav., 1998, n. 3, 803.

⁵⁵⁸ V. cap. II, parr. 1 e 2.

fisiologicamente connesso all'affermazione delle “nuove” tipologie di lavoro (*id est*: flessibile, autonomo, precario) che sono chiamati ad operare in misura sempre crescente gli ammortizzatori sociali, anche in un'ottica di riconsiderazione complessiva della vita professionale e non del singolo lavoratore.

Concepito in questi termini, dunque, il “diritto al lavoro” (nella sua dimensione più “patologica”) – e la prospettiva di “pieno impiego” ad esso sottesa – si presenta coerente con l'evoluzione dell'assetto economico e sociale del mercato del lavoro, che impone *ex se*, data anche la sua impronta di flessibilizzazione spinta, la prefigurazione di un sistema di tutele contro la disoccupazione che sia il più esteso possibile, in grado cioè di salvaguardare istanze di protezione diversificate.

2.2 Ammortizzatori sociali e riforma del titolo V della Costituzione

Sempre con riferimento ai principi costituzionali, occorre poi valutare, sotto altro profilo, in quali termini l'istituto degli ammortizzatori sociali possa e debba essere inquadrato nel sistema delle fonti legislative in rapporto alla riforma del titolo V della Costituzione.

In proposito si è già visto, in sede di analisi del d.d.l. 848-bis⁵⁵⁹, come la tematica della riconducibilità degli ammortizzatori sociali nell'ambito della competenza legislativa statale o regionale sia estremamente complessa e delicata, non solo in ragione della formulazione anodina dell'art. 117 Cost., ma anche per le diverse conseguenze, sul piano pratico, che discendono dalla soluzione prescelta.

Senza ripetere le varie argomentazioni addotte dalla dottrina a sostegno dell'una o dell'altra tesi, qui giova semplicemente ricordare come la discussione ruoti, principalmente, intorno alla riconducibilità degli ammortizzatori sociali nella nozione di “*previdenza sociale*”, che rientra tra le materie disciplinate esclusivamente dallo Stato, o in quella di “*tutela e sicurezza del lavoro*”⁵⁶⁰, appartenente alla legislazione concorrente delle Regioni.

⁵⁵⁹ V. cap IV, par. 3.

⁵⁶⁰ La materia, come già detto (v. cap. IV, *sub* nota 525), è stata recentemente oggetto di modifiche da parte del disegno di legge sulla *devolution*, che ha demandato alla competenza legislativa statale esclusiva la “*tutela della sicurezza*”, lasciando per contro inalterata la competenza regionale concorrente in materia di “*tutela del lavoro*”.

Tra i primi commenti in proposito, si segnala l'opinione di chi ritiene che le modifiche apportate all'art. 117 Cost. non siano di per sé idonee ad alterare il quadro normativo preesistente, considerato che la “*tutela della sicurezza del lavoro*”, da intendersi “*quale formula che rinvia al contenuto del rapporto di lavoro, in*

Al fine di una corretta impostazione del problema, occorre distinguere, nell'ambito del sistema degli ammortizzatori sociali, tra gli istituti tradizionali a base assicurativa e quelli, invece, che dovrebbero accompagnarsi, nella prospettiva qui accolta, a tutela dei soggetti più deboli del mercato del lavoro (*id est*: inoccupati e disoccupati di lungo periodo).

Per ciò che concerne i primi, è da rilevare che, a fronte di un dibattito sempre comunque acceso⁵⁶¹, per la loro riconducibilità nell'alveo della legislazione statale esclusiva sembrano deporre, a ben guardare, una serie di considerazioni di ordine logico-sistematico difficilmente confutabili.

È infatti da rilevare, in primo luogo, che l'ascrivibilità degli ammortizzatori all'interno della "previdenza sociale"⁵⁶² - e, quindi, della legislazione statale esclusiva - deriva direttamente dalla natura mutualistico-assicurativa (e quindi tecnicamente previdenziale) della maggior parte delle misure di protezione sociale contro la disoccupazione. Essendo all'uopo evidente che, proprio perché originariamente concepiti quali forme di sostegno al reddito operanti su base assicurativa, con lo scopo di ripartire il rischio della disoccupazione tra i medesimi appartenenti ad una collettività predeterminata di lavoratori, quegli stessi ammortizzatori sociali non possono che essere qualificati tra le misure di previdenza sociale, in quanto

particolare all'obbligazione datoriale di sicurezza, fondata sull'art. 2087 c.c.", sarebbe da ricondurre nell'ambito dell'ordinamento civile, sicché "in tal senso il suo spostamento nell'area della legislazione esclusiva statale è (sarebbe) un dato chiarificatore e conferm(erebbe) a conclusioni già acquisite sul piano interpretativo" (così CANAVESI, *Riforma della Costituzione e riflessi sulla disciplina del diritto del lavoro*, in Guida al lavoro, 2005, n. 50, 28).

⁵⁶¹ V. *retro*, cap. IV, par. 3, *sub* n. 10.

⁵⁶² La riconducibilità degli ammortizzatori sociali nell'ambito delle misure di carattere previdenziale e, quindi, della legislazione esclusiva dello Stato - ancorché con riferimento alle sole misure di intervento previste dai Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito *ex art. 12*, d lgs. n. 276/2003 - è stata indirettamente riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 50/2005. La quale, sia in ragione dell'origine e della quantificazione delle somme dovute ai suddetti Fondi (contributi dei datori di lavoro commisurati in percentuale alle retribuzioni), sia a causa della loro (seppur parziale) destinazione (specifiche misure di carattere previdenziale) ha ritenuto tali misure essere di carattere essenzialmente previdenziale, che soltanto eventualmente e in modo del tutto marginale possono farsi rientrare nella "tutela e sicurezza del lavoro" o nella qualificazione o riqualificazione professionale. Sicché la prevalenza e soprattutto l'indefettibilità della natura previdenziale del Fondo a fronte di altre destinazioni puramente eventuali delle risorse, il carattere nazionale del medesimo, la necessità di tener conto della "sostenibilità finanziaria complessiva del sistema", giustificano l'attrazione alle competenze statali anche delle relative funzioni amministrative.

costituenti “*mezzi adeguati alle...(omissis)...esigenze di vita*” dei lavoratori in caso di disoccupazione “involontaria”⁵⁶³.

La riconducibilità degli ammortizzatori sociali nell’ambito della potestà legislativa dello Stato, sotto altro profilo, sembra poi confermata dall’esigenza di preservare sull’intero territorio nazionale l’uniformità di trattamento in ordine a diritti costituzionalmente sanciti⁵⁶⁴: a cominciare, invero, dalla stessa libertà di circolazione dei lavoratori all’interno del territorio nazionale, che sarebbe viceversa alterata qualora si ammettesse una potestà legislativa regionale in materia, ancorché inquadrata all’interno dei principi fondamentali stabiliti a livello statale.

D’altro canto, si deve realisticamente considerare che un’eventuale diversificazione su scala regionale dei regimi di tutela contro la disoccupazione ben potrebbe innescare fenomeni di *dumping* sociale in danno di quei territori, appunto, che assicurano un minore livello di tutela ai disoccupati, sia sul piano dell’accesso professionale da parte dei lavoratori - potenzialmente attratti in misura maggiore da quelle Regioni che garantiscono standard di tutela più elevati in caso di cessazione del rapporto di lavoro -, sia sul piano della stessa concorrenza tra imprese, teoricamente alterata dall’esistenza di trattamenti di *welfare* differenziati e, quindi, dai loro “costi” diversificati. Ipotesi, questa, che non solo contrasta con lo stesso art. 117, nella parte in cui demanda la “*tutela della concorrenza*” alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (lett.e)), ma anche con l’art. 120, 1° co., laddove contempla il divieto per le Regioni di “*adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone...(omissis)...tra le Regioni*” o che limitino “*l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale*”, a tacere dei vincoli derivanti dal diritto comunitario.

Ma non è tutto. L’inquadramento della materia nell’ambito della legislazione statale esclusiva, a ben guardare, sembra infatti già discendere dal collegamento intercorrente tra gli ammortizzatori sociali di tipo tradizionale ed il lavoro, inteso quale fattore di integrazione sociale e di uguaglianza sostanziale degli individui.

Da questo specifico punto di vista, infatti, il lavoro – e tutte le tutele allo stesso connesse, siano esse legate allo svolgimento o alla cessazione del rapporto di lavoro – rappresentano

⁵⁶³ Art. 38, 2° co., Cost..

⁵⁶⁴ PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, cit., 36. Nello stesso senso sembra orientato CINELLI, *La flessibilità previdenziale*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 524 e ss..

uno dei principali elementi di coesione sociale del Paese, in quanto strumenti essenziali per il riconoscimento dell'uguaglianza non solo formale, ma anche sostanziale dei singoli: in termini, cioè, che valgano a consentire loro di percepire realmente (anche, quindi, nell'ottica delle prestazioni di *welfare*) l'appartenenza alla collettività nazionale. Ragion per cui non sembra possibile prevedere standard protezionistici diversificati in relazione a tutele che, proprio perché fondate su uno dei principali elementi di coesione sociale del Paese, presuppongono una legislazione "unificante".

Ciò non significa, peraltro, che alle Regioni sia precluso in radice qualsiasi intervento normativo in materia.

Al contrario, è direttamente in forza del richiamo espresso alla "*previdenza complementare e integrativa*" effettuato dall'art. 117, 2° co., Cost. che è ascrivibile alla competenza regionale concorrente la possibilità legiferare in argomento, ancorché nei limiti dei "*principi fondamentali*" dettati dallo Stato.

Ed infatti, alla luce di quelli che si è visto essere gli ambiti della competenza legislativa statale in materia, nella nozione di "*previdenza complementare e integrativa*" – e, di riflesso, nella legislazione concorrente delle Regioni – sembrano potervi rientrare tutti quegli interventi volti a garantire livelli di tutela "supplementare" rispetto a quelli di base già assicurati dallo Stato. Nel senso, cioè, che quella previdenza complementare e integrativa è una previdenza necessariamente "volontaria"⁵⁶⁵, cioè libera, che prescinde dalle prestazioni obbligatorie previste a livello nazionale, presupponendo al riguardo una manifestazione di volontà da parte degli stessi interessati.

In altre parole, mentre allo Stato sarebbe riconosciuta la disciplina delle prestazioni "di base" di tutela della condizione di disoccupazione, alle Regioni permarrebbe invece rimessa una potestà normativa concorrente per ciò che concerne la regolamentazione degli interventi "integrativi" – cioè meramente volontari - di quelli *lato sensu* ordinari.

⁵⁶⁵ Nel senso della funzionalizzazione della previdenza complementare al soddisfacimento di interessi meramente privati, in contrapposizione alla previdenza pubblica obbligatoria, v. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit. 38 e ss.. *Contra* C. Cost. n. 393/2000, che ha ritenuto viceversa quella previdenza collegata, funzionalmente e strutturalmente, a quella pubblica. Per alcuni commenti sulla sentenza della Corte, v. PESSI, *Una lezione di etica della politica: la Corte costituzionale e la previdenza complementare*, in *Mass. giur. lav.*, 2000, nn. 7-8, 959 e ss.; PROIA, *Aspetti irrisolti del problema dei rapporti tra previdenza pubblica e previdenza complementare*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, n. 2, 619 e ss.; BOER, *La previdenza integrativa secondo la Corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2001, n. 2, 486 e ss.; GHERA, *La previdenza complementare nel sistema previdenziale: alcune considerazioni*, in *Riv. prev. pubbl. priv.*, 2001, 100 e ss..

Senonché, a ben guardare, gli “spazi” di estrinsecazione del potere normativo regionale sembrano essere, come già anticipato, comunque ristretti, permanendo in ogni caso riservata alla legislazione statale la “*determinazione dei principi fondamentali*”⁵⁶⁶. Sicché a derivarne, in definitiva, è una potestà legislativa regionale non esercitabile in forma discrezionale, bensì sempre e comunque nel rispetto dei “principi fondamentali” sanciti a livello statale⁵⁶⁷.

Ben più problematico, sotto altro profilo, si presenta invece l’inquadramento di quelle forme di protezione sociale a tutela della disoccupazione che si vorrebbero essere qui introdotte a salvaguardia dei soggetti più deboli del mercato del lavoro. Le quali, proprio in ragione della natura “solidaristica” delle stesse (in forza di meccanismi di operatività di tipo non strettamente previdenziale), non sarebbero per ciò stesso tecnicamente riconducibili nella nozione di “*previdenza sociale*” e, conseguentemente, nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato.

Si è già visto⁵⁶⁸, in proposito, come parte della dottrina⁵⁶⁹ riconduca tali forme di sostegno a carattere “universale” nella potestà legislativa dello Stato, in ragione essenzialmente dell’art. 117, 2 co., lett. m), Cost., che demanda appunto alla competenza statale esclusiva la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”. Sicché, attesa la funzionalità di quelle stesse provvidenze al soddisfacimento anche dei diritti civili e sociali di chi è senza lavoro (specie gli inoccupati), ne consegue che la tesi dell’ascrivibilità della tematica in esame alla (sola) competenza normativa statale, anche sotto questo specifico profilo, ne uscirebbe ulteriormente rafforzata.

Del resto - continua quella dottrina - sarebbero proprio gli ammortizzatori sociali di tipo “non tradizionale” a dover garantire, attraverso l’erogazione di prestazioni a carattere necessariamente minimale, il soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Con la conseguenza che, trattandosi di misure volte a tutela dei (soli) bisogni primari dell’individuo (i quali, come tali, sono appunto identici per tutti i soggetti), dovrebbero essere giocoforza uniformemente assicurate su tutto il territorio

⁵⁶⁶ Art. 117, 3° co., Cost..

⁵⁶⁷ PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, cit.,

⁵⁶⁸ V. cap. IV, par. 3.

⁵⁶⁹ BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, cit., 623 e ss..

nazionale. In termini, peraltro, non derogabili da parte delle stesse Regioni, neanche *in melius*.

Tale soluzione sembrerebbe trovare un limite nel dato testuale dell'art. 120, 2° co., Cost., che attribuisce ora al Governo, ma in prospettiva⁵⁷⁰ allo Stato, la possibilità di sostituirsi alle Regioni quando lo richiama “*la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”, dando così implicitamente ad intendere, da un lato, che non solo sussisterebbe la possibilità per le Regioni di intervenire a tutela di quei diritti, ma che, dall'altro, quegli stessi livelli di prestazione definiti a livello statale, appunto perché (solo) “essenziali”, sarebbero per ciò stesso “inderogabili” solamente *in peius* da parte delle medesime Regioni.

In altre parole, quella disposizione costituzionale parrebbe avvalorare la tesi della cosiddetta “sussidiarietà al rialzo”⁵⁷¹, demandando alle Regioni la facoltà di “incrementare” i livelli minimi dettati dallo Stato a tutela di quei diritti: il che si traduce, di fatto, in una possibile differenziazione delle prestazioni a livello territoriale, diversamente, dunque, dalla tesi prospettata dalla dottrina precedentemente richiamata.

Né può sottacersi, al riguardo, il fatto che alle Regioni sia attribuita una competenza legislativa esclusiva in materia di “assistenza” (in forza dell'art. 117, 4° co., Cost., che prefigura appunto una potestà legislativa “residuale” regionale in riferimento ad ogni materia non espressamente demandata alla legislazione esclusiva dello Stato); circostanza, questa, che sembrerebbe avvalorare ulteriormente la tesi di una competenza normativa regionale in ordine a siffatte forme di protezione sociale, in funzione appunto delle finalità di tipo “solidaristico” che quelle stesse forme di tutela sarebbero chiamate a perseguire.

Al riguardo, per superare le non poche difficoltà ricostruttive che il tema presenta, preziosi elementi di chiarimento ci vengono offerti dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale⁵⁷², la quale, intervenendo in argomento, ha avuto modo di precisare come la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*”, più che costituire una “materia” vera e propria, rappresenti piuttosto una “competenza” trasversale a tutte le materie, “rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme per assicurare a tutti,

⁵⁷⁰ Nella versione, cioè, della già citata legge costituzionale sulla *devolution*.

⁵⁷¹ CINELLI, GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, 2005, 75.

⁵⁷² V., in proposito, C. Cost. n. 282/2002, in *Giur cost.*, 2002, 2012 e ss., con nota di D'ATENA, *La consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore*, 2027 e ss.

sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle".

Sembrerebbe evincersi, dal ragionamento della Corte, che il legislatore statale sia tenuto sempre e comunque ad operare in funzione "di garanzia" dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ancorché si versi in materie attribuite alla competenza delle Regioni - in tal senso, dunque, è da intendersi il concetto di "trasversalità" richiamato dalla Consulta -, ma che vadano ad incidere sulla fruibilità di quegli stessi livelli minimi: tale da far sì, allora, che sia proprio il legislatore nazionale, in base a considerazioni di discrezionalità politica⁵⁷³, a dover definire le prestazioni in questione, quando a ciò inducano esigenze di "uniformità" (in relazione, cioè, ai diritti civili e sociali da garantire), come tali da far valere, appunto, "*su tutto il territorio nazionale*".⁵⁷⁴

In altri termini, ferma restando la possibilità per le Regioni di legiferare nelle materie demandate alla propria potestà legislativa (esclusiva o concorrente), ancorché incidenti su diritti civili e sociali (fatti salvi, ovviamente, i livelli minimi di prestazione definiti a livello statale), allo Stato, in ultima analisi, sarebbe rimesso il potere di valutare quando ricorrano esigenze tali da far sì che i diritti civili e sociali (e, conseguentemente, i livelli essenziali delle prestazioni) debbano essere assicurati in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

In questo quadro, caratterizzato dal necessario concorso di fonti legislative di diverso livello (nazionale e regionale), nonché dalla necessaria funzione di garanzia che lo Stato è tenuto ad assolvere a tutela delle soglie minime di prestazione che devono essere assicurate a tutti per la fruibilità dei diritti civili e sociali, sembra ragionevole ritenere che in effetti non vi siano grandi margini di intervento per una legislazione regionale che sia derogatoria (anche *in melius*) dei livelli essenziali delle prestazioni così come definiti a livello statale.

Ed infatti, premesso che, in linea di principio, il livello essenziale di una misura di protezione sociale dovrebbe valere quale suo standard minimale (che, fissato in sede di legislazione statale, potrebbe quindi essere anche derogato "in aumento" dal legislatore regionale), non può aprioristicamente escludersi che, in alcune situazioni particolari (come, ad esempio, nel caso di specie), il legislatore assuma un determinato livello di tutela come "essenziale" indipendentemente da un suo eventuale incremento (che anzi, potrebbe

⁵⁷³ D'ATENA, *La difficile transizione in tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, 305.

⁵⁷⁴ CINELLI, GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, 2005, 83.

risultare escluso, proprio in considerazione delle cennate esigenze di uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale)⁵⁷⁵. Esigenze che, per ciò che concerne la fattispecie in esame, sarebbero ravvisabili proprio nella garanzia di tutela dei diritti primari dell'individuo (che come tali sono identici per tutti i soggetti), che quelle misure di protezione sociale sono appunto chiamate a soddisfare.

In altre parole, attesa la funzionalizzazione delle misure “non previdenziali” a tutela della inoccupazione a perseguire il soddisfacimento delle (sole) esigenze elementari di vita dei soggetti interessati, non sembrano configurabili, almeno in questa fase di “avvio” del nuovo sistema, spazi di intervento regionale che “travalichino” i livelli “essenziali” delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei soggetti medesimi. Dovendosi realisticamente ritenere che, una volta definito sul piano statale il livello essenziale di quelle prestazioni, detto livello rappresenti anche la soglia minimale di tutela da assicurare con le misure di sostegno al reddito su base “solidaristica”.

Tale soluzione - che presuppone dunque, con riferimento al tema specifico, una significativa incidenza del legislatore statale nell'esercizio delle competenze legislative attribuite alle Regioni – risulta tra l'altro coerente con le indicazioni della più recente giurisprudenza costituzionale⁵⁷⁶, la quale, su un piano invero più generale, ribadisce appunto la funzione “di garanzia” assegnata dalla Carta fondamentale al legislatore nazionale in tema di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche se, in ordine alla determinazione dei livelli essenziali di dette prestazioni (cioè i contenuti materiali della garanzia), quella stessa giurisprudenza si dimostra orientata a maggiore cautela⁵⁷⁷.

È da rilevare, da ultimo, che la soluzione proposta finisce col porsi in linea con quanto autorevolmente sostenuto in dottrina e cioè che per la determinazione dei livelli “essenziali” delle prestazioni risulta rilevante non tanto la definizione delle materie, quanto l'individuazione degli oggetti destinatari della tutela, vale a dire il diritto sociale o civile da garantire⁵⁷⁸.

Ed infatti, nella prospettiva qui accolta, nel catalogo dei diritti civili e sociali, quello da garantire nel nostro caso è appunto ravvisabile, con riferimento alle misure di protezione

⁵⁷⁵ BALLETTI, *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, cit., 412.

⁵⁷⁶ V., in proposito, C. Cost. nn. 338 e 359/2003; nn. 4 e 6/2004

⁵⁷⁷ CINELLI, GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, cit., 84, citando LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, Pol. Dir., 2004, 355.

⁵⁷⁸ CINELLI, GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, cit., 85.

sociale dalla inoccupazione a carattere solidaristico, nella tutela dei bisogni fondamentali dell'individuo, che in quanto tali possono essere soddisfatti solamente in forma omogenea su tutto il territorio nazionale.

2.3 Le indicazioni comunitarie: in specie, la prospettiva dell'occupabilità

1. Passando ad esaminare le indicazioni provenienti dall'Unione europea, si è già detto⁵⁷⁹ come la politica sociale e, più specificamente, la “questione occupazionale” sia stata a più riprese oggetto di specifici interventi in sede comunitaria, in termini riferibili tanto alla promozione dell'occupazione che all'adozione di sistemi di protezione sociale adeguati. Anche se, a ben guardare, quella stessa politica sociale è rimasta per lungo tempo confinata entro circoscritti limiti applicativi, prevalentemente funzionali ad una logica di promozione del mercato interno⁵⁸⁰, rispondendo alla precipua finalità di “*promuovere mediante l'instaurazione di un mercato comune e il progressivo ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri...(omissis)...un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita*”⁵⁸¹.

Ed infatti è solo con l'Accordo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht del 1992 – che ha “giuridificato” gli impegni assunti con la Carta di Strasburgo del 1989 sui diritti sociali fondamentali - che hanno cominciato ad avere maggiore spazio e maggiore autonomia nell'ambito delle politiche comunitarie i temi legati all'occupazione e alla protezione sociale, nondimeno a fronte di una “dimensione sociale” dell'azione comunitaria per molti versi ancora “*compressa da ragioni di mercato*”⁵⁸².

Senza voler qui richiamare il percorso evolutivo che ha caratterizzato l'origine e lo sviluppo della politica sociale comunitaria⁵⁸³, è sufficiente rilevare come la crescente importanza acquisita in sede europea dalla prospettiva sociale deponga verso una maggiore considerazione dei profili europeistici in materia di occupazione e di protezione dei

⁵⁷⁹ V. cap. III, par. 5.

⁵⁸⁰ FOGLIA, *L'attuazione giurisprudenziale del diritto comunitario del lavoro*, cit., 3; PIZZOFERRATO, “*Costituzione*” europea e diritti sociali fondamentali, cit., 286.

⁵⁸¹ Art. 2 del Trattato di Roma.

⁵⁸² WEDDEBURN OF CHARLTON, *Il diritto del lavoro inglese davanti alla Corte di Giustizia. Un frammento*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1994, 697.

⁵⁸³ V. cap. III, par. 5.

lavoratori. Perché se è vero – come è vero – che la politica sociale comunitaria, specialmente in materia occupazionale, è comunque condizionata da limitanti vincoli procedurali e sostanziali⁵⁸⁴, è altrettanto vero che quella politica resta comunque il veicolo principale per una maggiore integrazione e coesione sociale tra gli Stati membri dell’Unione.

È in quest’ottica, pertanto, che devono essere lette le indicazioni da ultimo emerse nei Consigli di Lisbona del 2000 e di Barcellona del 2002, che sono appunto nel senso di una maggiore cooperazione tra i Paesi membri ai fini della promozione dell’occupazione dei lavoratori, oltre che del miglioramento dell’efficienza protettiva dei sistemi di sicurezza sociale.

Obiettivi entrambi perseguibili, nella logica dei documenti comunitari, attraverso il rafforzamento del patrimonio cognitivo di tutti i cittadini – nel gergo *europese*, della loro “occupabilità” -, ritenuto presupposto indefettibile per la lotta alla disoccupazione e all’esclusione sociale. E ciò in termini che non solo rispondono all’esigenza di incrementare le *chance* occupazionali in un mercato del lavoro sempre più concorrenziale e competitivo, ma anche di miglioramento qualitativo dello stesso lavoro: in una prospettiva, vale a dire, che valorizza complessivamente, attraverso l’incremento delle conoscenze professionali dei singoli individui, l’acquisizione di *more and better jobs*, anche al cospetto di percorsi lavorativi sempre più di frequente discontinui e flessibili⁵⁸⁵. Il tutto, cioè, secondo il cosiddetto concetto di “*flexicurity*” – che riunisce in sé la flessibilità (del mercato del lavoro) e la sicurezza (comunque da garantire ai soggetti più deboli) -, segnatamente posto in rilievo proprio dal Consiglio di Barcellona.

Punto di partenza per un obiettivo così ambizioso è il riorientamento dell’azione normativa dei singoli Stati in termini di potenziamento dei servizi e delle attività formative, che non solo devono essere adeguate “*alle esigenze della società dei saperi*”, ma devono essere altresì indirizzate nei confronti di “*gruppi bersaglio nelle diverse fasi della vita: giovani, adulti, disoccupati e persone occupate...*”⁵⁸⁶. Di modo che, attraverso il miglioramento

⁵⁸⁴ V. *retro*, cap. III, parr. 5 e ss.

⁵⁸⁵ Per un’analisi in chiave comunitaria delle ripercussioni previdenziali derivanti dalla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, v. PICCININNO, *I presupposti e i riflessi previdenziali della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro nella prospettiva comunitaria*, in *Dir. lav.*, 2000, n. 3, 141 e ss..

⁵⁸⁶ Così il p. 25 della Relazione conclusiva della Presidenza del Consiglio di Lisbona, reperibile sul sito <http://www.ue.eu.int>.

dell'occupabilità dei soggetti interessati, possano realmente trovare concreta attuazione gli strumenti di allocazione del personale e di ricollocazione professionale dei disoccupati previsti dai singoli ordinamenti nazionali.

A richiedersi, in definitiva, è l'abbandono di una tutela meramente "passiva" della disoccupazione in favore di una nuova via, in grado di assicurare a tutti i soggetti interessati "*concrete chances di partecipazione*"⁵⁸⁷ al nuovo mercato del lavoro, non solo nella fase di accesso, ma anche durante tutto l'arco della vita lavorativa, garantendo al contempo lo svolgimento di un lavoro di alta qualità.

2. Nella prospettiva sopra tracciata, è innegabile che, a fronte di un mercato (e di un lavoro) sempre più competitivo e di una società sempre più "globalizzata", l'arricchimento delle conoscenze (in verità non solo) professionali si pone quale momento fondamentale per una crescita personale di tutti i lavoratori.

Ed infatti, nella "nuova" organizzazione produttiva a richiedersi è sempre più spesso un'attività di carattere intellettuale, essendo ormai venuta meno, in gran parte delle esperienze professionali, la componente "materiale" della prestazione lavorativa. Sicché risulta quantomai necessario, ai fini della "spendibilità" e della "valorizzazione" dei lavoratori nel mercato del lavoro, tenere costantemente aggiornato il loro patrimonio di conoscenze professionali.

In quest'ottica, l'attività formativa gioca un ruolo fondamentale, trattandosi verosimilmente dell'unico strumento che l'ordinamento è in grado di offrire per mantenere sempre elevate le capacità professionali dei singoli e, conseguentemente, per garantire loro una costante ed elevata (ri)occupabilità. In una dimensione, tra l'altro, che trascende l'interesse individuale degli interessati ad una pronta (ri)allocazione nel mercato del lavoro, per soddisfare piuttosto un interesse generale dell'intera collettività: in forma, essenzialmente, di riduzione degli oneri sociali, quale effetto indotto dall'erogazione di minori prestazioni a tutela della disoccupazione in conseguenza, appunto, della maggiore spendibilità nel mercato del lavoro di disoccupati "qualificati".

Occorre dunque investire sulle attività formative, non solo per garantire maggiori *chances* di (ri)occupazione ai soggetti privi di lavoro – in ossequio alle succitate indicazioni comunitarie -, ma anche per prevenire eventuali fenomeni di eccedenze di personale.

⁵⁸⁷ FERRERA, *Le trappole del welfare*, Bologna, 1998, 108 e ss..

A ben guardare, infatti, la valorizzazione della formazione professionale riveste significativa rilevanza anche in costanza di rapporto di lavoro. In una fase, vale a dire, che si colloca “a monte” dell’intervento degli strumenti di sostegno al reddito, a prevenzione dello stesso stato di disoccupazione.

Per i motivi sopra menzionati, infatti, la formazione dei lavoratori non può più essere relegata al momento iniziale della vita professionale o aziendale dei singoli, ovvero in sede di riqualificazione esterna, ma deve essere viceversa “estesa” a tutto l’arco della vita lavorativa⁵⁸⁸, al fine di evitare che possano verificarsi fenomeni di obsolescenza delle competenze professionali dei dipendenti. E ciò non solo perché risulta indispensabile per un’eventuale ricollocazione professionale del singolo - in ragione appunto della presunta maggiore facilità con cui si ritiene che il disoccupato “qualificato” possa reperire un nuovo impiego – ma anche, e forse soprattutto, per evitare di espellere dall’azienda personale con elevata competenza professionale. In un’ottica, quindi, di prevenzione della disoccupazione e, conseguentemente, di non-attivazione degli stessi ammortizzatori sociali.

Anticipando qui quanto si dirà brevemente più avanti⁵⁸⁹, appare chiaro che, anche in una prospettiva di salvaguardia delle risorse di *welfare* contro la disoccupazione, diviene fondamentale inserire l’attività di formazione professionale nell’ambito della stessa struttura causale del rapporto di lavoro; affinché la medesima formazione, nella sua accezione tanto di insegnamento teorico che di addestramento pratico, possa così entrare a far parte delle tutele giuridiche del rapporto di lavoro, sì da qualificarsi come vero e proprio diritto-dovere del lavoratore⁵⁹⁰. E ciò secondo linee di sviluppo che, in ossequio alle indicazioni comunitarie, sembrano aver trovato una qualche rispondenza concreta già sul piano dell’intervento legislativo⁵⁹¹.

2.4 Il “nuovo” sistema degli ammortizzatori sociali: le linee di intervento

⁵⁸⁸ Sulla predisposizione di schemi di formazione permanente sia in funzione acquisitiva (formazione extra-aziendale) che conservativa (formazione endo-aziendale), v. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, cit., nonché GUARRIELLO, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Napoli, 2000.

⁵⁸⁹ V. *infra*, par. 2.4.6.

⁵⁹⁰ GALANTINO, *La legge n. 196 del 1997 e gli aspetti innovativi della formazione professionale*, in *Dir. lav.*, 1998, 1, 121 e ss.

⁵⁹¹ L’art. 6, l. n. 53/2000, infatti, riconosce ai lavoratori occupati e non occupati la possibilità di fruire di congedi per la formazione continua, in quantità e modalità definite dalla contrattazione collettiva, per tutto l’arco della loro vita.

È in coerenza con e nel rispetto delle indicazioni testé menzionate, dunque, che il legislatore nazionale (e, nei limiti innanzi descritti, quello regionale) è chiamato a muoversi in sede di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali.

È evidente, tuttavia, che quelle indicazioni costituiscono solo il “perimetro” esterno di detto processo di riforma, fungendo essenzialmente da “coordinate” generali e/o da “parametri” di orientamento nella definizione degli assi portanti del “nuovo” sistema di tutela contro la disoccupazione. È a linee di intervento di altro tipo, invece, che permane rimessa la determinazione dei contenuti sostanziali della riforma: i cui futuri sviluppi, già da un punto di vista logico, oltre che di opportunità politica, non possono non tener conto di quelle criticità che si è visto⁵⁹² incidere negativamente nei circuiti di distribuzione dei trattamenti di *welfare* a tutela della disoccupazione, tanto a livello microeconomico che a livello macroeconomico.

Orbene è proprio dalla correzione di quelle macro-criticità che occorre oggi ripartire per prefigurare un sistema di ammortizzatori sociali maggiormente conforme ai canoni di equità sostanziale e di solidarietà sociale, prerogativa indefettibile per qualsivoglia intervento di *welfare*.

Ricapitolando quanto affermato sin qui, a parte l’auspicio di una maggiore equità dei canoni di redistribuzione delle risorse di *welfare*, ad imporsi è l’esigenza stessa di un ampliamento – lo si è più volte detto - dell’ambito di operatività del sistema di tutela della disoccupazione, come pure la necessità di una considerazione apposita di alcune situazioni specifiche di mancanza di lavoro: ora per la radicalità dello stato di disoccupazione, ora per la “parzialità” dello stesso, ora per la sua “intermittenza”.

Operazioni, queste che richiedono una revisione profonda, concettuale prima ancora che strutturale e finanziaria, dei singoli istituti di protezione sociale contro la disoccupazione. Dovendosi in proposito considerare che, in un mercato del lavoro estremamente frammentato, in cui la mobilità si caratterizza come aspetto fisiologico e non come evento eccezionale, le misure di sostegno al reddito e dell’occupazione non possono rispondere solo a fatti saltuari, ma a bisogni ricorrenti di tutti i lavoratori e di tutte le imprese⁵⁹³.

2.4.1 Il campo di applicazione: un sistema a carattere “universale”

⁵⁹² V. cap. II, parr. 1 e 2.

⁵⁹³ TREU, *Riforme o destrutturazione del welfare*, cit., 546.

Partendo dal campo di applicazione delle tutele previdenziali, è di tutta evidenza come la limitazione delle tutele contro la disoccupazione ad una platea ristretta di beneficiari e di settori merceologici di riferimento non solo non risponda più alle esigenze di un mercato sempre più globalizzato e terziarizzato⁵⁹⁴, ma non risulti neanche conforme ai principi costituzionali dell’“involontarietà” della disoccupazione e del “diritto al lavoro” nella sua proiezione negativa⁵⁹⁵ (secondo l’interpretazione che è stata accolta nella presente ricerca), né, tantomeno, sul piano generale, ai principi di uguaglianza⁵⁹⁶ e di solidarietà sociale⁵⁹⁷ che sono alla base di qualsivoglia intervento di *welfare*. Essendo più che altro quella limitazione il prodotto non già di un’effettiva esigenza di diversificazione delle tutele in ordine ai bisogni dei lavoratori di volta in volta presi in considerazione, quanto, piuttosto, il risultato di una scelta “politica”, frutto delle pressioni esercitate dai singoli gruppi di rappresentanza dei lavoratori nelle apposite sedi istituzionali.

Ed anzi, è direttamente in forza dell’esigenza di protezione del lavoro *tout court*, che si è visto⁵⁹⁸ permeare l’ordinamento quantomeno in ordine alle necessità di tutela dei diritti fondamentali dei singoli, che si impone una rivisitazione in chiave necessariamente “universale” delle misure di sostegno al reddito. Anche perché, il rischio-disoccupazione, come tale, costituisce un rischio “sociale”, che grava indifferentemente su tutti i lavoratori siano essi subordinati a tempo pieno ed indeterminato, flessibili o autonomi.

Stando così le cose, è evidente che l’estensione dell’ambito di applicazione delle misure di sostegno al reddito a tutti i lavoratori - a prescindere, quindi, dai settori produttivi di appartenenza, dalle tipologie di impiego o dalle qualifiche professionali rivestite -, diviene una via praticamente obbligata per il conseguimento di una maggiore equità sostanziale già a livello di sistema⁵⁹⁹. Tanto più al cospetto di un dettato costituzionale che, come osservato

⁵⁹⁴ V. cap. II, par. 1.

⁵⁹⁵ V. *supra*, par. 2.1.

⁵⁹⁶ Art. 3, 2° co., Cost..

⁵⁹⁷ Art. 2, Cost..

⁵⁹⁸ V. cap. II, par. 2.

⁵⁹⁹ In senso contrario, limitatamente alla cassa integrazione guadagni, TRONTI, *Dal sostegno del reddito alla tutela del capitale umano. Spunti sulla riforma degli ammortizzatori sociali*, reperibile sul sito <http://www.aiel.it>, secondo il quale l’estensione dell’istituto senza distinzione tra settori di impresa non sarebbe giustificata né dalla teoria economica, né dall’esperienza internazionale, né, infine, dalle ricerche condotte sulle stesse grandi imprese di servizi. Semmai – afferma l’Autore - se proprio di estensione della

in precedenza⁶⁰⁰, tutela indistintamente la “*disoccupazione involontaria*”, senza discriminazioni di sorta.

Appaiono subito chiari, del resto, i vantaggi che deriverebbero al mercato del lavoro e, più in generale, all’intera collettività dalla prefigurazione di un sistema di tutele orientato in senso maggiormente “universale”. Già in forma di incremento della stessa domanda occupazionale, in ragione della maggiore attrattiva esercitata dai settori merceologici, dalle tipologie contrattuali e dalle figure professionali che si sa essere tutelati (anche) sotto il profilo della disoccupazione. Ma anche, sotto altro aspetto, in termini di maggiore consenso sociale intorno all’operato delle istituzioni, derivante dallo sradicamento del latente conflitto sociale tra *insiders* ed *outsiders*.

Senza contare, naturalmente – considerazione che si dà qui ormai per scontata – i benefici di ordine “sostanziale” che ne discenderebbero per l’intera classe lavoratrice: quali risultati, in termini complessivi e generali, del miglioramento delle condizioni post-lavorative (ma anche, a ben guardare, di quelle lavorative, in ragione del maggior grado di serenità che consegue all’effettuazione di una prestazione lavorativa che si sa essere “protetta” anche contro il rischio-disoccupazione).

Ed anzi, in proposito, è da sottolinearsi come, secondo un recente studio dell’OIL, sia proprio il grado di sicurezza del reddito dei lavoratori – di “tutti” i lavoratori (n.d.a.) – a porsi come fonte di rafforzamento del benessere personale generale e come volano di crescita e di sviluppo occupazionale⁶⁰¹. Sicurezza del reddito, dunque, che rileva, a ben vedere, non solo in costanza di rapporto di lavoro, ma ancor più in sede di cessazione del medesimo, appunto quale fonte di sostentamento dei singoli nelle fasi “patologiche” della loro vita professionale.

cassa integrazione guadagni si vuol parlare, questa andrebbe piuttosto concepirla in termini di libertà di accesso al sistema, non di imposizione per legge, e sempre a condizione del rispetto degli opportuni requisiti contributivi necessari a tutelarne l’equilibrio finanziario.

⁶⁰⁰ V. cap. II, par. 1.

⁶⁰¹ Così, almeno, prevede il Rapporto “*economic security for a better world*” del 27 settembre 2004, secondo cui la sicurezza economica delle persone non favorisce solo il benessere personale dei singoli, ma crea benefici per la crescita e lo sviluppo di una nazione, a dispetto di chi crede che la protezione sociale degli individui sia un tema da liquidare perché antieconomico per le casse di governi ed imprese. Per un commento al Rapporto dell’OIL, v. VITULANO, *La protezione sociale aiuta lo sviluppo*, reperibile sul sito <http://www.ildiariodellavoro.it>.

Alla luce di tali considerazioni, appare innegabile che la prospettiva di un’“universalizzazione” delle tutele debba meritare ampia considerazione da parte del legislatore, il quale, del resto, ha più volte, in passato, mostrato di apprezzare detta impostazione: a cominciare dai già menzionati interventi afferenti al “Fondo per le politiche sociali”, all’“indicatore di situazione economica” (ise), al “sanitometro”, solo per citare alcuni esempi; ma si pensi anche, con riferimento al lavoro autonomo, all’obbligo d’iscrizione alla Gestione separata presso l’INPS dei collaboratori “a progetto” e all’estensione ai medesimi collaboratori di alcune delle tutele proprie del lavoro subordinato⁶⁰²; ovvero, ancora, al reddito minimo di inserimento, al reddito di ultima istanza, agli assegni per le famiglie numerose e per le donne in maternità⁶⁰³. Tutti interventi di *welfare*, questi, che denotano una precisa opzione di politica legislativa in chiave dichiaratamente “universale”.

È dunque su questa strada, valorizzando cioè le molteplici istanze di tutela emergenti, che occorre oggi proseguire anche in un’ottica di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali. In termini, a ben guardare, che non concernono solamente l’estensione della copertura previdenziale a settori merceologici o a tipologie professionali attualmente escluse, bensì anche in termini di ampliamento delle stesse tutele di *welfare* contro la disoccupazione ai lavoratori impiegati secondo schemi negoziali “alternativi” al rapporto di lavoro stabile a tempo pieno ed indeterminato (flessibili, precari, ecc.), financo ai disoccupati di lungo periodo e ai soggetti in cerca di prima occupazione.

Il che – è agevole constatarlo - si pone in netta controtendenza rispetto a quanto previsto dal d.d.l. 848-bis: laddove, come detto⁶⁰⁴, non solo non si rinvengono considerazioni specifiche in ordine alla tutela di quei soggetti, ma nel quale, altresì, la conferma e la valorizzazione, in sede di riorganizzazione dei trattamenti di tutela, del nesso relazionale tra contributi e prestazioni preclude *in nuce* la possibilità di accesso alle prestazioni contro la disoccupazione proprio agli individui più deboli sul mercato del lavoro. A conferma, quindi, che il citato provvedimento governativo sembra essere stato concepito in termini non del tutto corrispondenti all’attuale contesto di riferimento, che vede viceversa in forte espansione non solo le tipologie di impiego variamente “alternative” ai rapporti di lavoro

⁶⁰² V., in specie, l’art. 66, d. lgs. n. 276/2003.

⁶⁰³ V. cap. II, par. 3.2.

⁶⁰⁴ V. cap. VI, par. 1.7.

socialtipici, ma anche un deciso incremento dei soggetti che non sono mai riusciti ad entrare, neanche una volta, nel mondo del lavoro.

2.4.2 La tutela dei lavoratori “sottoccupati”

Cominciando dai primi, è evidente come la condizione di sottoccupazione propria di gran parte delle “nuove” tipologie professionali determini per ciò stesso la necessità di prefigurare forme di protezione per quei lavoratori che, scontando un deficit di tutela già sul piano delle tutele giuslavoristiche, necessitano per ciò stesso, forse ancor più dei lavoratori a tempo pieno ed indeterminato, di un supporto economico (e normativo) per i periodi di non-lavoro fisiologicamente connessi all’espletamento della propria attività lavorativa.

Da questo punto di vista, è innegabile che l’operazione di conservazione dello *status quo* prospettata dal d.d.l. 848-bis, nei termini di conferma del sistema su basi di tipo “tradizionale” (un sistema, cioè, incardinato su modelli di tutela invariabilmente ancorati al rapporto di lavoro tipicamente “fordista”) sancirebbe, di fatto, una nuova esclusione dei lavoratori “sottoccupati” dall’ambito di applicazione delle tutele contro la disoccupazione, in ragione dell’oggettiva difficoltà per costoro di maturare i requisiti minimi di anzianità assicurativa e contributiva richiesti dalla legge per l’accesso alle prestazioni.

Il che non pare, nell’ottica qui accolta, una soluzione auspicabile. E ciò non solo perché si pone in evidente contrasto con l’evoluzione normativa del mercato del lavoro (che invece mira a favorire la diffusione di quelle tipologie di impiego), determinando per ciò stesso un irrazionale scollamento tra ordinamento giuslavoristico e ordinamento previdenziale (in termini, tra l’altro, che risultano ancor meno giustificabili sul piano sostanziale, specie alla luce di quella relazione di proporzionalità inversa che si è visto essere idealmente intercorrente tra standard di tutela “nel” rapporto e trattamenti protezionistici “fuori” del rapporto di lavoro⁶⁰⁵). Ma anche perché a deporre in senso contrario è la stessa “rilettura” dell’“involontarietà” della condizione disoccupazionale⁶⁰⁶, che si è visto essere oggi prevalentemente riconducibile ad un deficit strutturale del mercato del lavoro e non già ad una scelta volontaria dell’interessato, in ossequio a principi, del resto, che la stessa Corte costituzionale ha più volte affermato, anche a distanza di tempo⁶⁰⁷.

⁶⁰⁵ V. cap. II, par. 2.

⁶⁰⁶ V. *supra*, par. 2.1.

⁶⁰⁷ V. cap. II, *sub* nota 295.

Del resto, non può non convenirsi sul fatto che sia proprio la flessibilizzazione e/o precarizzazione del mercato, unitamente alla sua debolezza endemica, a richiedere *ex se* un rafforzamento del sistema degli ammortizzatori sociali in chiave universale. Trattandosi di strumenti, gli ammortizzatori sociali appunto, che in una prospettiva di transizione delle tutele dall'interno del rapporto di lavoro all'interno del mercato – in una prospettiva, cioè, di “occupabilità” del lavoratore –, divengono essi stessi un momento strutturale della condizione di chi entra nel mercato del lavoro e conta su detti istituti “*come su un polo permanente del suo muoversi, del suo peregrinare in questo mercato*”⁶⁰⁸.

Se, dunque, la prospettiva (e l'auspicio) di un'estensione delle tutele contro la disoccupazione anche a siffatte tipologie di impiego appare in sé difficilmente contestabile, a porsi semmai è la questione della maturazione dei requisiti di accesso ai relativi trattamenti, assurti *ex lege*, nella loro configurazione attuale, al rango di condizioni-limite per l'erogazione delle stesse prestazioni previdenziali.

A tal proposito, sarebbe dunque opportuno che si prospettasse una riformulazione dei presupposti di accesso alle tutele, richiedendosi quantomeno un “ridimensionamento” della portata vincolante ascrivibile a quei presupposti. Nel senso, cioè, che a prospettarsi dovrebbero essere meccanismi di operatività degli strumenti di tutela concepiti e “tarati” in guisa tale da garantirne l'attivazione anche a fronte di attività lavorative “saltuarie” o “intermittenti”.

La soluzione potrebbe essere trovata, come suggerito da autorevole dottrina⁶⁰⁹, accedendo ad un sistema impostato sulla falsariga di quello contemplato per i trattamenti di disoccupazione con requisiti ridotti, con presupposti assicurativi e contributivi relativamente modesti, tali sì da garantire una maggiore facilità di accesso ai trattamenti indennitari a tutti i lavoratori sottoccupati, ma modulati in forma tale da non scoraggiare comunque l'attività lavorativa.

È evidente, in ogni caso, che un sistema di tal fatta richiederebbe l'integrazione dei propri meccanismi di finanziamento delle prestazioni con risorse di tipo fiscale o, in alternativa, con il ricorso a forme di solidarietà intersettoriale.

2.4.3. La questione degli “inoccupati”

⁶⁰⁸ ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali*, cit., 5.

⁶⁰⁹ TREU, *Riforme o destrutturazione del welfare*, cit., 547-548.

Considerazioni parzialmente simili possono essere effettuate nei confronti dei cosiddetti “inoccupati”, cioè di coloro che sono alla ricerca di una prima occupazione.

Qui la questione appare ancor più delicata, proprio perché l'erogazione delle prestazioni a tutela della disoccupazione non solo prescinderebbe da qualsivoglia criterio di “meritevolezza” (*id est*: l'apporto contributivo al finanziamento del sistema da parte del singolo), ma anche perché, storicamente, gli stessi ammortizzatori sociali nascono come strumenti di sostegno al reddito dei soli “lavoratori”, quali forme di protezione per la perdita del posto di lavoro.

Senonché quelle motivazioni, al cospetto di uno scenario economico-sociale profondamente mutato rispetto al passato, non sembrano più idonee a giustificare un'esclusione dalle tutele di *welfare* contro la disoccupazione di quella (numericamente crescente) schiera di soggetti che, in ragione delle oggettive difficoltà occupazionali del mercato del lavoro, non riesce a reperire un impiego. Tanto più che ad affermarsi oggi è, come visto⁶¹⁰, una più generale esigenza di “rilettura” delle disposizioni costituzionali a tutela della disoccupazione.

Ed anzi, a ben guardare, è già direttamente in considerazione della situazione di larga inattuazione dell'art. 4 Cost. che si impone la necessità di non condizionare l'operatività del sistema di protezione sociale contro la disoccupazione esclusivamente alla (pregressa) occupazione del singolo. Giustificandosi, in quest'ottica, la necessità di assicurare standard di protezione anche alle categorie più deboli del mercato del lavoro con il più generale dovere di solidarietà sociale che grava appunto sull'intera collettività nazionale⁶¹¹ e rispetto al quale, in conseguenza, ogni intervento di *welfare state* è chiamato necessariamente a conformarsi.

Necessità che rileva, soprattutto, prima ancora che sul piano dei meccanismi di redistribuzione del reddito, su quello del riconoscimento stesso dei diritti sociali: specie alla luce dell'inaccettabilità della prospettiva di emarginazione sociale che si profila quale conseguenza inevitabile dell'esclusione, oltre che dal mondo del lavoro, dai trattamenti di *welfare* contro la disoccupazione.

⁶¹⁰ V. *supra*, par. 2.1.

⁶¹¹ Art. 3, 2° co., Cost..

Del resto, si è già detto, con riferimento alla “rivisitazione” della nozione di “involontarietà” dello stato disoccupazionale, che sono le stesse condizioni strutturali del mercato del lavoro a determinare un’oggettiva difficoltà di (re)inserimento professionale.

Se questo vale sicuramente per i “lavoratori” alla luce del precetto costituzionale, non per questo il principio non può essere ritenuto applicabile anche a chi lavoratore non lo è più da tempo, o non lo è mai stato. Tanto più - giova ribadirlo - che è lo stesso mercato del lavoro, oggettivamente, a presentarsi oggi come saturo; sicché è direttamente alla luce di quelle difficoltà - sia pure in concomitanza con un comportamento “attivo” da parte dell’interessato⁶¹² -, che non può certo ritenersi “volontaria” la condizione di disagio occupazionale patita dall’inoccupato.

Ed infatti, a confermare la necessità di estendere la portata applicativa degli ammortizzatori sociali anche agli inoccupati è la stessa nozione di “*stato di disoccupazione*” recentemente introdotta nell’ordinamento⁶¹³, per effetto della quale risulta tale “*la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un’attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti*”. E nella quale, dunque, rientra anche la condizione dell’inoccupato (nonché del disoccupato di lungo periodo), cioè proprio di quei soggetti che appartengono alle categorie più deboli del mercato del lavoro⁶¹⁴.

Ciò che sembra infatti caratterizzare lo stato disoccupazionale, oltre alla mancanza effettiva di un impiego⁶¹⁵, è l’immediata disponibilità al lavoro e, quindi, il comportamento “attivo” tenuto dal non-lavoratore, indipendentemente dalla sua configurazione soggettiva (disoccupato o inoccupato, sia “semplice” che di lunga durata)⁶¹⁶. Vale a dire, cioè, quella che viene definita come la “laboriosità” del soggetto protetto, in un’ottica di collaborazione “attiva” dello stesso disoccupato nel processo di affrancamento dalla propria condizione di bisogno.

⁶¹² V. *infra*, par. 2.4.5.

⁶¹³ Art. 1, 2° co., lett. c), d. lgs. n. 181/2000.

⁶¹⁴ Sull’esigenza di superare la distinzione “artificiosa” tra disoccupati e inoccupati, v. CINELLI, *La tutela del lavoro contro la disoccupazione*, cit., 196; BOZZAO, *Dal lavoro alla laboriosità*, cit., 592.

⁶¹⁵ Sugli obblighi imposti ai datori di lavoro in caso di nuove assunzioni o di variazioni del rapporto di lavoro già in essere ai fini della verifica dell’effettiva sussistenza della mancanza di lavoro, v. LAGALA; *Centri per l’impiego e controllo della disoccupazione*, in *Dir. e pratica lav.*, 2003, 1303 e ss..

⁶¹⁶ BOZZAO, *Dal lavoro alla laboriosità*, cit., 586.

A registrarsi, in definitiva, è una discrasia tra tutela “attiva” riconosciuta al “nuovo disoccupato” sul mercato - ove tutti coloro comunque privi di lavoro ma disponibili a lavorare risultano ricompresi tra i soggetti potenziali destinatari delle misure di promozione per l’inserimento nel contesto produttivo -, e quella “passiva” – riconosciuta invece esclusivamente ai soggetti fuoriusciti dal mercato a seguito della perdita di un lavoro alle dipendenze altrui -, unici destinatari dei trattamenti previdenziali in caso di disoccupazione. In armonia con tale nuova accezione dello stato disoccupazionale, pertanto, anche il sistema di protezione sociale dovrebbe in tal senso preoccuparsi di garantire forme più ampie di tutela, capaci di estendersi oltre l’area del “lavoro” per arrivare a proteggere anche la “laboriosità” di tutti coloro che, pur essendo disponibili a lavorare, non riescono ad accedere al sistema produttivo a causa delle condizioni oggettive del mercato⁶¹⁷.

Occorre pertanto “rileggere”, specie alla luce della prospettiva qui accolta (caratterizzata appunto dalla pervasiva incidenza delle trasformazioni del mercato del lavoro e dei mutamenti morfologici della realtà disoccupazionale sulle stesse dinamiche evolutive del *welfare state*) il ruolo che gli ammortizzatori sociali sono chiamati ad espletare nel “nuovo” contesto socio-economico.

Un ruolo, cioè, che non pare più essere relegabile alla circoscritta funzione di supporto economico dei (soli) “lavoratori” disoccupati, secondo una visione per così dire “elitaria” dell’intervento di *welfare*, bensì un ruolo che può e deve essere viceversa “allargato” anche ad altre prospettive di tutela⁶¹⁸, quantomeno in forza dell’esigenza di garantire a tutti i “cittadini”, indipendentemente dal loro pregresso *status* lavorativo, il godimento dei diritti civili e sociali. In coerenza, quindi, con la più generale necessità di considerazione unitaria del sistema di sicurezza sociale, il quale, a prescindere dalla varietà delle sue possibili forme di estrinsecazione, rimane pur sempre preordinato a garantire la liberazione di tutti

⁶¹⁷ BOZZAO, *Dal lavoro alla laboriosità*, cit., 594.

⁶¹⁸ L’ordinamento, del resto, già prevede forme di ammortizzatori sociali improntati ad una logica di stampo “solidaristico” (si pensi, ad esempio, ai trattamenti indennitari con requisiti ridotti o a quelli previsti a tutela dei lavoratori agricoli). Tali ammortizzatori, secondo autorevole dottrina (LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell’iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit. 126) sarebbero infatti da ricondurre tra le forme di sostegno al reddito dei soggetti più deboli, assolvendo ad un’“*esplicita funzione assistenziale*”. In senso contrario, CIOCCA, *Il sistema previdenziale ed il federalismo*, cit., 753, secondo cui gli ammortizzatori sociali sono solo quelli strettamente riconducibili nell’ambito tecnicamente previdenziale.

gli individui dal bisogno, unico, vero presupposto per l'effettiva fruibilità dei diritti civili e politici⁶¹⁹.

Tale esigenza, del resto, pare ancor più evidente in considerazione della persistente situazione di ritardo che si registra nei processi regionali di attuazione della legge-quadro sull'assistenza (l. n. 328/2000), ove non solo si segnalano forti rallentamenti nella creazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali⁶²⁰, ma anche la diffusione di panieri di offerta ancora di stampo tradizionalistico, caratterizzati cioè dalla scarsa presenza di servizi all'interno dell'ambito socio-assistenziale⁶²¹.

A mancare, in altri termini, è dunque una rete di protezione dei soggetti più deboli sul mercato occupazionale, che non solo non fruiscono di alcuna forma di tutela in ordine alla mancanza di lavoro, ma che (ancora oggi) non ricevono tutela adeguata neanche sul piano delle garanzie assistenziali prefigurate dall'ordinamento in relazione ad altre ipotesi di bisogno.

Tali garanzie, limitatamente allo stato di disagio indotto dalla mancanza di un'occupazione, potrebbero allora essere fornite, a ben guardare, proprio dagli ammortizzatori sociali, al fine

⁶¹⁹ L'idea di sicurezza sociale accolta dalla Costituzione, infatti, delinea una concezione di solidarietà estesa alla generalità dei cittadini e non più limitata ai soli lavoratori e ai datori di lavoro, posto che l'obiettivo perseguito dallo Stato è proprio la liberazione dal bisogno, senza specificazioni (PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 25 e ss.). Sicché a derivarne è oggi l'inadeguatezza della tradizionale distinzione tra previdenza e assistenza, ritenuta non più idonea a definire la portata del fenomeno nel suo effettivo divenire (PROIA, *L'inquadramento dei datori di lavoro*, Milano, 1993, 40).

Per l'adesione alla tesi secondo la quale il fondamento del sistema di sicurezza sociale è il medesimo nei confronti di tutti i cittadini, risultando distinzione esclusivamente tecnica quella che differenzia le esigenze dei cittadini in genere da quelle proprie dei lavoratori, v. BIANCO, *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, in Dig. disc. pubbl., vol. XIV, Torino, 1999, 146. In senso critico, peraltro, v. SANDULLI, *I regimi speciali di previdenza sostitutiva nel sistema pensionistico generale*, in *La previdenza dei dirigenti di azienda nel sistema pensionistico italiano*, Milano, 1983.

⁶²⁰ Tali ritardi sono ben messi in evidenza da FEDELE, *Le basi istituzionali del welfare locale. Processi di fissione e fusione prima e dopo la 328*, in Ass. soc., 2005, n. 2, il quale evidenzia non solo lo scarso grado di integrazione sinora maturato innanzitutto tra servizi sociali e sanità, ma anche le frequenti difficoltà operative che caratterizzano la vita dei piani di zona, che dovrebbero invece assicurare la "rete" dei nuovi servizi a livello regionale. L'Autore, tra l'altro, sottolinea anche che tali rallentamenti, unitamente ai processi di federalismo avviati con la riforma del Titolo V della Costituzione, stanno dando vita ad una forte differenziazione del welfare locale, mettendo in tal modo implicitamente in discussione l'originario modello unitario e nazionale della cittadinanza sociale.

⁶²¹ CARRERA, *Città e pratiche di integrazione dell'offerta sociale*, in Ass. soc., 2005, n. 2.

appunto di assicurare agli inoccupati e ai disoccupati di lungo periodo quantomeno la fruibilità dei diritti sociali fondamentali, non (ancora) garantiti sul piano delle altre tutele assistenziali.

L'abbandono di una visione degli ammortizzatori sociali di stampo strettamente assicurativo, tra l'altro, sarebbe coerente con alcune recenti elaborazioni dottrinali⁶²², che nel porre in discussione lo stesso criterio selettivo delle tutele fondato sul lavoro, prospettano soluzioni coerenti con l'idea di un diritto di cittadinanza universale, in cui la titolarità dei diritti sociali risulti collegata, più che alla condizione professionale del beneficiario, direttamente alla persona in quanto tale e, quindi, al suo stato di cittadino.

Per le ragioni di cui sopra, appare allora evidente come ad integrazione e completamento di un sistema di tutele dalla disoccupazione in chiave veramente universale si ponga l'inclusione tra i soggetti protetti degli stessi "inoccupati" (*rectius*: disoccupati non ancora occupati) e dei disoccupati di lungo periodo.

Inclusione che presuppone, ovviamente, la prefigurazione di misure di tutela di carattere necessariamente minimale, preordinate alla soddisfazione dei soli bisogni primari dell'individuo (in considerazione del fatto che non sussistono, in tal caso, criteri di "meritevolezza" che valgano a giustificare l'erogazione di prestazioni "diverse" ed "ulteriori" rispetto a quelle di ordine minimale) e basate su meccanismi di finanziamento esclusivamente fiscali. In coerenza, quindi, con una visione del sistema degli ammortizzatori sociali che sia socialmente più equa, appunto perché fondata (anche) su ipotesi di intervento svincolate dall'esistenza di pregresse esperienze professionali.

Solo in tal modo, infatti, sembra possibile assicurare concreta ed effettiva attuazione ai principi di "solidarietà sociale" che gravano sulla collettività già per effetto dei precetti costituzionali.

Di orientamento completamente diverso, invece, sembra essere il d.d.l. 848-bis, che al di là di un generico riferimento alla revisione delle tipologie di trattamento "*su base solidaristica*" non sembra invece affatto orientato a considerare le istanze di tutela dei soggetti che non hanno mai avuto un'occupazione, o che l'hanno persa da molto tempo. Il

⁶²² BALANDI, *Protezione sociale e lavoro atipico*, in Spazio Impresa, 1992, n. 21, 74 e *Non lavoro e protezione sociale*, in Lav. dir., 1995, 15; ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un "sistema integrato di microsystemi"*, in Arg. dir. lav., 2001, 987 e *Diritti di cittadinanza sociale e "livello essenziale di prestazione" nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull'"uguaglianza solidale"*, in Riv. dir. sic. soc., 2002, 349.

che, già da un punto di vista di politica legislativa, suscita comunque qualche perplessità, se non altro sotto il profilo dell'equità sostanziale e della solidarietà sociale che, come più volte segnalato, dovrebbero viceversa contrassegnare gli interventi di *welfare* in ogni loro manifestazione.

2.4.4. *Il finanziamento del sistema: il problema dei costi*

L'opzione per la prefigurazione di un sistema di ammortizzatori sociali su scala universale porta inevitabilmente con sé il rischio di una levitazione generale degli oneri economici a carico della finanza pubblica, chiamata (in previsione) a fronteggiare un sensibile aumento del numero delle prestazioni previdenziali da erogare.

Tale rischio, a ben guardare, sembra in parte attenuarsi laddove si consideri, per lo meno con riferimento agli ammortizzatori sociali di tipo "tradizionale", che la copertura delle (numericamente crescenti) prestazioni previdenziali potrebbe essere assicurata da un corrispondente incremento del gettito contributivo, secondo un livello di equilibrio contributi-prestazioni presumibilmente non dissimile da quello attuale.

In altri termini, ad un ampliamento della platea dei beneficiari delle prestazioni (ad un aumento, cioè, delle uscite) corrisponderebbe, in pari misura, un simmetrico incremento della base contribuente (cioè delle entrate), garantendo così, in ipotesi, un rapporto tra contributi e prestazioni sostanzialmente in equilibrio.

In ogni caso si potrebbe sempre contare - come del resto sembra indirettamente confermare anche il d.d.l. 848-bis, laddove prevede "*una contribuzione di solidarietà destinata a concorrere al finanziamento dei settori in disavanzo*" -, su eventuali forme di redistribuzione delle risorse tra singole gestioni previdenziali, in quanto rispondenti al più generale dovere di solidarietà sociale che, come detto anche nel paragrafo precedente, grava su tutta la collettività già ai sensi del dettato costituzionale.

Ben più problematica, invece, si presenta la questione con riferimento agli ammortizzatori sociali di tipo "solidaristico" - che qui si vuole essere introdotti a protezione delle categorie più deboli del mercato del lavoro -, per i quali, invece, la previsione di meccanismi di finanziamento di ordine necessariamente ed esclusivamente fiscale pone con forza l'esigenza di gestire in misura appropriata le (comunque limitate) risorse economiche a tutela della disoccupazione, anche in ragione degli abusi e delle strumentalizzazioni (essenzialmente in forma di disincentivazione dell'offerta di lavoro dei disoccupati, nonché

in termini di distribuzione esorbitante e/o di utilizzazione meramente opportunistica dei sussidi in genere) che la prefigurazione di misure di tutela a carattere universale rischia per ciò stesso di ingenerare.

È lecito supporre, infatti, che la previsione di strumenti di sostegno al reddito che prescindono da meriti contributivi pregressi, oltre ad aumentare in forma esponenziale la richiesta delle prestazioni di tutela – e conseguentemente gli oneri economici a carico della collettività –, si possa surrettiziamente tradurre in un incentivo all'adozione di comportamenti meramente opportunistici da parte dei beneficiari delle provvidenze, in tal senso indotti appunto da un riconoscimento indiscriminato di quelle stesse prestazioni di *welfare*.

Ecco perché, in prospettiva, appare dunque indispensabile, in un'ottica di salvaguardia delle medesime risorse di *welfare*, “controbilanciare” i benefici derivanti dall'applicazione generalizzata delle tutele contro la disoccupazione con la corrispondente previsione di meccanismi “correttivi”, volti appunto a “contenere” il ricorso alle prestazioni previdenziali.

Sussiste infatti l'esigenza di subordinare l'erogazione di quelle provvidenze alla ricorrenza di specifici criteri di “meritevolezza”, idonei appunto a “giustificare” l'accollo in capo a tutti i consociati dei corrispondenti oneri economici. E ciò, a ben guardare, non solo con riferimento alle tipologie di ammortizzatori sociali “non tradizionali” – per i quali forse detta esigenza appare maggiormente avvertibile –, bensì anche in relazione alle stesse misure di protezione su base mutualistico-assicurativa.

Non si tratta, infatti, solo di un problema di contenimento dei costi “elevati” del sistema. È anche, in termini non meno rilevanti, un problema di “giustificazione” di quei costi: richiedendosi a tal fine la sussistenza di una motivazione valida per l'erogazione di quelle prestazioni e per il conseguente accollo dei relativi oneri in capo alla collettività.

2.4.5 I criteri di selezione: lo stato di bisogno e la “laboriosità” del soggetto protetto

In tale ottica, condizione primaria del riconoscimento di prestazioni di *welfare* viene ad essere la (necessaria) ricorrenza di un effettivo stato di bisogno del singolo – risalente, ovviamente, alla mancanza di lavoro⁶²³ –, non assumibile come immanente rispetto alla

⁶²³ TREU, *Lineamenti per una riforma dello Stato sociale*, cit., 11.

condizione di disoccupazione, ma accertato in concreto sulla base di specifici indici sintomatici (carichi di famiglia, inferiorità del reddito rispetto alla soglia di povertà, ecc.). Già da un punto di vista di giustizia sostanziale, infatti, occorre che le (di per sé limitate) risorse economiche a disposizione della collettività siano impiegate a tutela dei (soli) soggetti che versino realmente in situazioni di indigenza, adeguatamente comprovate in concreto, e non già presunte sulla base di mere considerazioni aprioristiche delle singole fattispecie di disoccupazione, cui si ritiene induttivamente ascrivibile una condizione di disagio degli interessati in ragione di semplici valutazioni ipotetiche.

È da escludersi, cioè, che l'erogazione delle prestazioni previdenziali di disoccupazione possa avvenire in assenza di un reale e concreto stato di bisogno dei soggetti interessati. Sia, invero, per ragioni di coerenza sistematica con i principi dell'ordinamento previdenziale (che elevano la "liberazione dal bisogno" a condizione-limite per l'erogazione di qualsivoglia prestazione previdenziale⁶²⁴), sia, a ben guardare, per ragioni di necessità economica, che impongono una gestione rigorosa ed ineccepibile delle stesse risorse di *welfare*.

È dunque il vincolo derivante dall'esistenza di un concreto stato di bisogno a porsi come limite prioritario al ricorso alle prestazioni di tutela contro la disoccupazione, sia per quelle su base assicurativa che, ancor più, per quelle di natura solidaristica. In una prospettiva, vale a dire, che consenta dunque non solo la verifica dell'effettiva rispondenza della prestazione al soddisfacimento della relativa finalità istituzionale (l'affrancamento del disoccupato da una situazione di disagio), ma che riconduca altresì l'erogazione di quella stessa prestazione, a fronte dell'ampliamento in chiave universale del sistema degli ammortizzatori sociali (e quindi, in linea teorica, di un'espansione anomala e indiscriminata della richiesta di prestazioni di tutela), nell'ambito dei principi di equità e di giustizia sostanziale.

Senonché, a ben guardare, tale criterio di selezione, anche se adeguatamente comprovato in concreto, non sembra *ex se* sufficiente a garantire una corretta gestione delle risorse di *welfare* a tutela della disoccupazione. L'approdo a provvidenze di portata universale, infatti, sembra richiedere anche l'introduzione di "criteri di selezione" ulteriori.

⁶²⁴ PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 24; CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., spec. 3-4.

Si è già rilevato⁶²⁵, infatti, come la mera corresponsione di sussidi economici tenda a provocare malfunzionamenti nei circuiti del sistema di protezione dalla disoccupazione: in ragione essenzialmente del fatto che induce i percettori delle prestazioni, attratti dalla possibilità di cumulare il beneficio previdenziale con un'eventuale retribuzione non dichiarata, a lavorare "in nero".

Vi è dunque l'esigenza, da questo punto di vista, di "accompagnare" l'erogazione dei sussidi economici con misure di carattere "incentivante" e/o "dissuasivo", funzionalmente preordinate a coinvolgere l'interessato nel tentativo di affrancamento dalla sua condizione di bisogno.

A richiedersi, in sostanza, è la prefigurazione di vincoli partecipativi specifici, cui subordinare l'erogazione delle prestazioni e la loro fruibilità nel tempo. Essenzialmente in termini che possono essere ricondotti alla "laboriosità" dello stesso soggetto protetto, concretamente estrinsecantesi nella pronta disponibilità al lavoro, nella ricerca effettiva un'occupazione, nella partecipazione ad attività formative, appunto quali forme di collaborazione "attiva" del disoccupato nel processo di emancipazione dalla propria situazione di disagio.

Ed infatti, scartata aprioristicamente l'ipotesi di un'erogazione indiscriminata delle tutele di *welfare*, a condizione-limite dell'iscrizione a carico della collettività generale del sostentamento dei singoli disoccupati va posto, in primo luogo, proprio l'impegno da questi concretamente profuso nel tentativo di affrancarsi dalla propria condizione di disagio occupazionale, nonché la loro stessa disponibilità ad adoperarsi nel procurare un'utilità alla collettività. Imponendosi quale vero e proprio principio di civiltà il dovere che grava su ogni singolo individuo di conformare i propri comportamenti ai canoni-guida della cittadinanza sociale, che obbligano moralmente, prima ancora che giuridicamente, a non gravare eccessivamente sulle spalle dei consociati.

Non sembra infatti concepibile, già da un punto di vista di giustizia sostanziale, che lo Stato si faccia carico del sostegno economico dei disoccupati senza ricevere da loro in cambio una "controprestazione" che valga quantomeno a giustificare l'imputabilità di quegli stessi oneri in capo all'intera comunità.

La corretta gestione delle risorse pubbliche, difatti, impone che, a fronte dell'assunzione di precisi impegni di ordine finanziario da parte dell'amministrazione statale, vi sia un analogo

⁶²⁵ V. cap. II, par. 1.

impegno da parte dei beneficiari delle prestazioni di *welfare* a gravare il meno possibile sul bilancio pubblico. Attraverso, in primo luogo, la ricerca effettiva di nuove occupazioni, ma anche attraverso la partecipazione a corsi di qualificazione e riqualificazione professionale, volti appunto ad incrementare le *chances* (ri)occupazionali di chi è senza lavoro.

È dunque la “laboriosità” dello stesso soggetto disoccupato a fungere da scriminante per la corresponsione delle prestazioni di disoccupazione (in termini, tra l’altro, che hanno già trovato una qualche rispondenza, ancorché in riferimento a profili diversi da quello in esame, a livello legislativo: v., in proposito, l’art. 1, 2° co., lett. c), d. lgs. n. 181/2000), giustificandosi quell’impegno non solo sul piano dei vincoli per l’erogazione dei trattamenti di tutela, ma anche e soprattutto quale “controprestazione sociale” gravante sul medesimo disoccupato nei confronti della comunità. E ponendosi, al contempo, quella stessa laboriosità quale criterio di “certificazione” dell’“involontarietà” dello stato disoccupazionale del singolo, che proprio in forza degli sforzi concretamente (ma vanamente) profusi nel reperimento di un’occupazione può dirsi realmente “disoccupato”, ovvero, a seconda dei casi, “inoccupato”, secondo la definizione che si è detto⁶²⁶ essere stata accolta sul piano normativo.

Si tratta, del resto, di un’impostazione, quella richiamata, che trova ampio riscontro anche a livello europeo, ove non solo si è proceduto, come visto⁶²⁷, ad un inasprimento più o meno generalizzato dei requisiti di accesso alle prestazioni, ma si è anche provveduto ad irrigidire le condizioni richieste per la continuazione nella percezione dei sussidi: con la conseguenza di rendere vincolante l’assoggettamento dei beneficiari alle procedure previste dai servizi per l’impiego non solo nella fase di ricerca del lavoro, bensì anche nel periodo di erogazione delle provvidenze.

Alla luce di tali considerazioni, la valorizzazione, in sede di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, del criterio di selezione legato alla “laboriosità” del soggetto protetto - da intendersi dunque quale condizione legittimante l’accesso ai (e il mantenimento dei) trattamenti di disoccupazione -, appare una via praticamente obbligata: al punto tale, anzi, che qui si vorrebbe essere esteso ed applicato nei termini più ampi possibile, in riferimento tanto alle prestazioni su base assicurativa che a quelle su base solidaristica. Si da rendere pienamente conforme ai principi di equità sociale e di giustizia sostanziale l’erogazione di qualsivoglia prestazione di *welfare* a tutela della disoccupazione.

⁶²⁶ V. *retro*, par. 2.4.3.

⁶²⁷ V. cap. III, parr. 2.2 e 6.

Tale prospettiva, del resto, appare in linea con quanto previsto dal d.d.l. 848-bis, che contempla appunto, come già rilevato⁶²⁸, un vincolo di collaborazione attiva in relazione alle “*prestazioni erogate dagli ammortizzatori sociali*” (tutte le prestazioni, senza specificazioni di sorta). Il che dimostra, a prescindere dalle soluzioni in concreto adottabili, siano esse su base assicurativa, solidaristica o di tipo “misto”, che la necessità di vincolare l’erogazione dei trattamenti di disoccupazione a comportamenti “collaborativi” da parte dei beneficiari delle prestazioni risponde, più in generale, a principi che appartengono al sentire comune, e che come tali sono unanimemente avvertiti.

2.4.6. *La formazione dei lavoratori: una prospettiva “indiretta”*

Per quanto abbia attinenza (solo) indiretta con la materia in esame, un brevissimo cenno merita anche l’attività di formazione dei lavoratori, che non solo gioca un ruolo determinante per la conformazione dell’intervento di *welfare* alle indicazioni comunitarie in tema di occupabilità⁶²⁹, ma che riveste anche significativa rilevanza (sia pure mediata) ai fini di un’efficace riforma del sistema degli ammortizzatori sociali.

Ed infatti, al di là delle considerazioni già espresse in merito, qui è comunque da rilevare come il sistema di *welfare*, paradossalmente, possa dirsi realmente efficiente solo quando sia chiamato in causa il meno possibile da parte dei potenziali destinatari del suo intervento: e ciò non solo perché un sistema di tal genere è un sistema che garantisce una gestione appropriata delle risorse pubbliche a protezione degli interessati, ma anche perché l’erogazione di prestazioni di tutela in quantità limitata è comunque indice del fatto che quel sistema, nel suo complesso, funziona.

In quest’ottica, la valorizzazione della formazione professionale dei lavoratori costituisce un momento importante nella prospettiva di intervento (*rectius*: di non-intervento) degli ammortizzatori sociali, in quanto, favorendo (almeno in linea teorica) una più agevole (ri)collocazione dei disoccupati nel mercato del lavoro – e, conseguentemente, una corrispondente minore permanenza degli stessi nella condizione di disoccupazione - si pone quale presupposto imprescindibile per il contenimento delle prestazioni di tutela sociale (e quindi delle stesse spese a carico della collettività). Oltre che, naturalmente, a prevenzione dello stesso stato disoccupazionale, concorrendo quelle attività formative ad evitare

⁶²⁸ V. *retro*, cap. IV, par. 3.

⁶²⁹ V. *supra*, par. 2.3

fenomeni di obsolescenza delle competenze professionali dei lavoratori e, conseguentemente, dichiarazioni di esubero nei loro confronti (in ragione, ovviamente, delle maggiori difficoltà che trova un'impresa nel privarsi di personale altamente “qualificato”)⁶³⁰.

Del resto, come già detto, quella stessa formazione può contribuire significativamente a migliorare l'efficienza e l'economicità del sistema⁶³¹, divenendo essa stessa strumento di selezione per l'accesso (ed il mantenimento) a(de)lle prestazioni di tutela contro la disoccupazione⁶³². Nel senso, cioè, che concorre, sottoforma di vincolo partecipativo a corsi di qualificazione e riqualificazione professionale, ad “individuare” i destinatari delle prestazioni di tutela, da riconoscersi, come visto, ai soli soggetti “laboriosi” (appunto perché rispettosi di quel vincolo e, quindi, “meritevoli” di protezione).

Sicché appare quantomai opportuno, al riguardo, che anche la formazione professionale venga presa in considerazione nella prospettiva di una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali. Non solo in qualità di “dovere” dei disoccupati ai fini dell'erogazione delle prestazioni – in un'ottica, cioè, di collaborazione “attiva” dei disoccupati nei processi di affrancamento dalla condizione di bisogno -, bensì anche in forma di “diritto” degli stessi lavoratori, a tutela del loro stesso interesse a mantenere comunque elevato il proprio patrimonio professionale.

In tal senso, quindi, appare fondamentale introdurre la formazione professionale nella struttura causale del rapporto di lavoro: affinché la medesima formazione professionale possa così divenire parte integrante delle tutele giuridiche del lavoro, in veste di diritto-dovere del lavoratore.

Nulla di tutto questo, tuttavia, prevede il d.d.l. 848-bis, che si limita invece a considerare la valorizzazione dell'attività formativa nei soli casi di cessazione del rapporto di lavoro. Prospettiva, questa, che si è detto essere indubbiamente apprezzabile nel merito, ma che risulta comunque limitativa per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali ad ampio raggio, perché ostativa ad un intervento razionalizzatore in senso anche “prevenzionale”.

⁶³⁰ Per un'analisi del ruolo svolto dalla formazione continua nel sistema degli ammortizzatori sociali, v. MEGHNAGI, CORONAS, *Politiche del lavoro e ammortizzatori sociali. Il ruolo della formazione continua e delle analisi dei fabbisogni*, in Ass. soc., 2003, nn. 1-2, 233 e ss..

⁶³¹ BOLLANI, *Razionalizzazione dei trattamenti di disoccupazione e tutela degli inoccupati*, cit., 28.

⁶³² V. *supra*, par. 2.4.5.

2.4.7. L'apparato di controllo

La costruzione di un sistema “universalizzato”, fondato su equilibri estremamente delicati e precari, presuppone dunque la prefigurazione di specifici criteri di selezione dell'accesso alle prestazioni, al fine appunto di predisporre una forma di controllo “a monte” del ricorso alle tutele di *welfare* contro la disoccupazione.

Ma a contrasto di possibili comportamenti strumentali e/o meramente opportunistici da parte dei beneficiari dei sussidi si pone anche – e forse ancor più - l'esigenza di un controllo “a valle” di detti requisiti, tanto in ordine alla loro sussistenza che alla loro permanenza nel tempo.

Ed infatti, proprio perché l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione, nella prospettiva qui accolta, è sempre e comunque vincolata alla ricorrenza in concreto dei criteri precedentemente richiamati (stato di bisogno e laboriosità del soggetto protetto), occorre di conseguenza che quei criteri siano accertati in concreto e costantemente verificati, non solo quindi all'atto di accesso alle tutele, ma anche durante tutto il periodo di percezione dei sussidi.

È in questi termini, dunque, che si pone l'esigenza di un rafforzamento dell'apparato di controllo: sia, a ben guardare, sul piano dell'incremento quantitativo e qualitativo degli accertamenti, sia sul piano del riordino delle stesse strutture che a quegli accertamenti sono preposte.

Da un lato, infatti, l'efficientamento e la razionalizzazione dei meccanismi di accertamento consentono di indirizzare le (limitate) risorse di *welfare* a tutela della disoccupazione verso la protezione delle (sole) situazioni reali di bisogno, garantendo così la tenuta finanziaria del sistema; dall'altro, quello stesso processo di rafforzamento diviene funzionale ad una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che sia anche “effettiva” e non solo meramente “annunciata”.

Ed infatti, sotto questo specifico aspetto, non può disconoscersi, in accordo con autorevole orientamento dottrinario⁶³³, che il riordino degli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione è destinato a fallire se non accompagnato (anche) da un radicale miglioramento dei relativi strumenti applicativi. Sicché, in questo senso, la riforma del

⁶³³ TREU, *Lineamenti per una riforma dello Stato sociale*, cit., 11.

sistema degli ammortizzatori sociali può dirsi realmente compiuta solo nella misura in cui consente l'applicazione degli stessi istituti riformati.

In quest'ottica, il potenziamento dell'impianto di controllo assume quindi un ruolo strategico, proprio perché funzionale ad assicurare l'attuazione pratica delle misure previste in sede di riforma del sistema, garantendone in concreto l'effettiva rispondenza alle proprie finalità istituzionali.

Risulta allora evidente che il rafforzamento di quel sistema tende a profilarsi quale momento "strutturale" della stessa riforma degli ammortizzatori sociali, ponendosi quale strumento di integrazione e completamento dei vincoli richiesti per l'accesso alle prestazioni, funzionale a garantirne in concreto l'applicabilità.

A fronte della "centralità" che il potenziamento del sistema di controllo riveste nell'ambito della riforma degli ammortizzatori sociali (già in forma di accertamento della corretta gestione delle risorse di *welfare* a tutela della disoccupazione), il d.d.l. 848-bis, ancorché consapevole della necessità di predisporre controlli periodici "*sulla permanenza dello stato di disoccupazione involontaria dei soggetti che percepiscono l'indennità*", non sembra affatto orientato – al di là di detta mera dichiarazione di principio, peraltro generica – ad intervenire significativamente su questo versante. Il che non solo risulta poco coerente con l'impostazione "proattiva" della riforma ivi prefigurata, che mira invece a contrastare il rischio di comportamenti strumentali e/o meramente opportunistici da parte dei beneficiari delle prestazioni di disoccupazione, ma rischia altresì di inficiare lo stesso processo di razionalizzazione del sistema, così privato dei necessari meccanismi di verifica (e quindi di applicazione concreta) degli stessi istituti riformati.

2.4.8 Un sistema "misto"

Alla luce delle considerazioni innanzi espresse – e in ragione delle molteplici situazioni di disagio connesse alla mancanza di lavoro -, la soluzione ottimale per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che sia organica e tendenzialmente completa non può che essere ravvisata in una soluzione di natura "mista", atteso che è solo nella concorrenza di logiche di tutela differenti che possono ricevere soddisfazione le diverse istanze di protezione sociale progressivamente emergenti nella realtà post-industriale.

Si tratta, in altri termini, di "coordinare" l'impostazione tradizionale del sistema di protezione dalla disoccupazione, fondata come visto su un modello di tipo mutualistico-

assicurativo, con la prefigurazione di provvidenze che valgano a fornire protezione anche ad ipotesi di disoccupazione non rientranti nell'ambito di applicazione delle tutele di ordine strettamente previdenziale. Tale da far sì, dunque, che possano essere soddisfatte anche le (legittime) aspettative di tutela tanto dei lavoratori occupati in forme "alternative" al rapporto di lavoro subordinato stabile a tempo pieno ed indeterminato che, in una prospettiva di protezione dalla disoccupazione in chiave veramente "universale", anche a quelle dei soggetti più deboli del mercato del lavoro (inoccupati, disoccupati di lungo periodo).

E ciò secondo linee evolutive dei canoni di tutela che non possono comunque prescindere da una considerazione specifica delle singole fattispecie di disoccupazione, posto che, pur a fronte di un evento generatore di bisogno (*id est*: la mancanza di lavoro) obiettivamente comune, la condizione di bisogno ad esso sottesa può manifestarsi e concretizzarsi in forme e modalità differenti.

Deve essere in altri termini consentita, in relazione alle singole ipotesi di disoccupazione, la possibilità di variazione degli standard di tutela: attesa la misura inevitabilmente minimale delle provvidenze a carattere universale e, più in generale, l'inadeguatezza dei trattamenti di tutela di entità fissa ed invariabile per tutti i senza-lavoro⁶³⁴.

Ed infatti, mentre la previsione di standard di tutela in favore di inoccupati e/o disoccupati di lungo periodo non può che presupporre l'erogazione di trattamenti in forma necessariamente minimale, in considerazione del fatto che le misure di protezione sociale a carattere universale sono fisiologicamente preordinate a garantire i soli bisogni primari degli individui - con relativa ascrizione allo Stato, quindi, degli oneri economici connessi all'erogazione di prestazioni che non trovano fondamento alcuno in rapporti assicurativi pregressi -, non altrettanto può dirsi con riferimento a chi, invece, potendo far valere una relazione contributiva preesistente - e quindi un apporto materiale al finanziamento del sistema -, vanta per ciò stesso uno specifico criterio di "meritevolezza" che possa giustificare l'"aspirazione" a trattamenti "diversi" e "ulteriori".

In effetti, a ben guardare, è proprio l'esistenza di un rapporto contributivo pregresso a rilevare quale condizione di individuazione dei possibili beneficiari delle provvidenze così finanziate: tale da far sì, allora, che sia proprio la posizione dei lavoratori-contribuenti a

⁶³⁴ Nel senso di una necessaria diversificazione delle varie situazioni soggettive anche nel caso di della previsione di trattamenti di portata universale, TREU, *Lineamenti per una riforma dello Stato sociale*, cit., 11 e ss..

dover essere valutata diversamente da quella dei disoccupati non partecipanti al finanziamento del sistema di protezione nel suo complesso⁶³⁵.

Se, dunque, la presenza di una relazione contributiva vale già in sé a giustificare una graduazione diversificata degli interventi di *welfare* a tutela della disoccupazione, occorre inoltre aggiungere che quella stessa relazione – e il persistente aggancio, quindi, a meccanismi di tipo assicurativo - tende anche a contrastare gli effetti negativi che la prefigurazione di trattamenti minimali a carattere universale rischia in ipotesi di ingenerare: essenzialmente in forma di contrazione dell'offerta di lavoro e di comportamenti strumentali e/o meramente opportunistici da parte dei relativi beneficiari. Sicché, da questo punto di vista, le due componenti di tutela, quella universal-solidaristica e quella mutualistico-assicurativa, tendono a compensarsi reciprocamente.

È allora evidente, in proposito, che a delinarsi debba essere un sistema fondato su più logiche di tutela, chiamate ad interagire tra loro in funzione del soddisfacimento di una molteplicità di interessi e di bisogni che sono sempre più diversificati.

È in tal senso, quindi, che si giustificano le direttrici evolutive del sistema di ammortizzatori sociali qui proposte: in un'ottica, cioè, di tutela dello stato di disoccupazione anche nei confronti dei soggetti più deboli del mercato del lavoro, quantomeno in forza dell'esigenza di garantire loro il soddisfacimento dei bisogni primari (ed in coerenza, quindi, con un modello di tutela di stampo universal-solidaristico), ma senza dimenticare, per altro verso, la necessità di assicurare standard di protezione più elevati per i (soli) "lavoratori" (in ossequio, pertanto, ad un'impostazione mutualistico-assicurativa di tipo "tradizionale"), sia pur diversificati e "tarati" in relazione alle singole situazioni di bisogno.

Tali direttrici, peraltro, non precludono la possibilità di prefigurare ulteriori interventi di tutela: a cominciare, ad esempio, dall'introduzione di eventuali schemi mutualistici "integrativi" (cioè "volontari") dei trattamenti di base, liberamente finanziati dagli stessi interessati per il conseguimento di prestazioni "supplementari" a quelle obbligatorie previste per legge⁶³⁶. Si da aprire le porte, in sostanza, alla costituzione di sistemi di tutela "paralleli" a quello gravante sul bilancio statale, interamente gestiti dalle parti sociali, o comunque privatamente, e volti esclusivamente a garantire trattamenti "aggiuntivi" rispetto a quelli ordinari della tutela pubblica.

⁶³⁵ BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 283 e ss.

⁶³⁶ TREU, *Riforme o destrutturazione del welfare*, cit., 549. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, cit., 285.

Così costruito, il sistema appare esauriente e tendenzialmente completo, perché in grado di adeguarsi alle esigenze del mercato e, al contempo, comunque idoneo a soddisfare le mutevoli istanze di tutela contro la disoccupazione emergenti nella società post-industriale. L'unico, vero elemento di criticità potrebbe essere eventualmente rinvenuto sul versante dei "costi". Dovendosi mettere realisticamente in conto che la prefigurazione di un sistema in chiave "universale" comporta necessariamente un incremento delle domande di accesso alle prestazioni di *welfare*, con conseguente e corrispondente incremento (anche) degli oneri finanziari a carico dell'erario.

Senonché, in proposito, è possibile richiamare, a diniego di una simile eventualità, quanto già detto in sede di analisi dei requisiti di selezione per l'accesso alle tutele (stato di bisogno e laboriosità del soggetto protetto) - che qui si vuole essere estesi a tutte le prestazioni di *welfare* a tutela della disoccupazione -, nonché in ordine al rafforzamento del sistema di controllo circa la sussistenza e la permanenza nel tempo dei predetti requisiti. Risultando in specie evidente che, almeno nelle intenzioni, tanto un inasprimento dei criteri selettivi che un monitoraggio costante ed efficace della situazione disoccupazionale dovrebbe essere in sé sufficiente a scongiurare il rischio di un incremento indiscriminato degli oneri finanziari a carico dello Stato.

In ogni caso, ad ulteriore circoscrizione del rischio di innalzamento del livello della spesa pubblica, si potrebbe sempre prevedere l'introduzione, in aggiunta ai già contemplati meccanismi decadenziali⁶³⁷, di apposite sanzioni pecuniarie in danno di quei soggetti che pongono in essere condotte strumentali e opportunistiche. Si da disincentivare, già da un punto di vista economico, il ricorso a comportamenti fraudolenti.⁶³⁸

L'intenzione, in altri termini, è quella di far leva su appositi strumenti di tipo induttivo e sanzionatorio a possibile contrasto di aumenti incontrollati delle prestazioni di disoccupazione e, correlativamente, di gestioni inoculate delle risorse di *welfare*. Così operando, infatti, si dovrebbe riuscire a contenere il ricorso agli strumenti di sostegno al reddito entro limiti comunque ragionevoli, evitando così disfunzioni nella tenuta finanziaria del sistema.

⁶³⁷ V. capp. I e II.

⁶³⁸ Sotto il profilo sanzionatorio, è tra l'altro da sottolineare come la giurisprudenza già riconosca rilevanza penalistica a detti comportamenti, potendo benissimo integrare il reato di truffa aggravata e di falso ideologico in atto pubblico (così C. Cass. pen., n. 35162/2005).

Ecco perché - giova ribadirlo – punto essenziale della riforma qui prefigurata risiede proprio nella revisione e nel rafforzamento dell'apparato di controllo. Perché solo attraverso un costante ed effettivo monitoraggio della situazione disoccupazionale è possibile prevenire anomalie nei funzionamenti dei circuiti di protezione sociale e, conseguentemente, garantire la conservazione dell'equilibrio finanziario del sistema stesso.

2.5 L'armonizzazione dei trattamenti e la necessità di un approccio "integrato"

1. Detto, dunque, della necessità di "estendere" il campo di applicazione delle tutele contro la disoccupazione, occorre ora soffermarsi sull'altra, grande criticità del sistema, quella afferente all'armonizzazione dei trattamenti.

Si è visto⁶³⁹, infatti, come non sembrino più sussistere quelle ragioni discrete che avevano in passato determinato la nascita di prestazioni previdenziali fortemente diversificate tra loro quanto a presupposti di intervento, importi e finalità. Risultando viceversa oggettivamente comune, per lo meno dal punto di vista del lavoratore, l'evento stesso generatore di bisogno, cioè lo stato di disoccupazione.

Si è anzi sottolineato, al riguardo, come l'esistenza di un sistema fortemente sperequato sul piano dei trattamenti abbia comportato non solo l'ascesa di conflitti di interesse tra *insiders*, cioè tra soggetti che pur rientrando nell'ambito di applicazione delle tutele di *welfare* contro la disoccupazione fruiscono di trattamenti diversificati in ragione (esclusivamente) del settore merceologico di appartenenza, ma anche una (ingiustificata) "classificazione" degli stessi disoccupati, "discriminati" in relazione alle forme di tutela cui hanno accesso.

Sotto altro profilo, si è poi evidenziato come la "parcellizzazione" dei regimi di protezione sociale, che già di per sé rende difficile la *governance* del sistema, incida negativamente sulla stessa distribuzione delle (matematicamente limitate) risorse disponibili, direttamente in forma di sottrazione da parte dei settori a tutela "privilegiata" delle risorse destinate o destinabili alle altre forme di protezione.

Senza contare, tra l'altro, che la prefigurazione di tutele privilegiate anche dal punto di vista "occupazionale" genera inevitabili distorsioni nell'ambito dello stesso mercato concorrenziale del lavoro.

⁶³⁹ V. cap. I e, soprattutto, cap II., par. 1.

Stando così le cose, non può allora non convenirsi sulla necessità di riorganizzare il sistema su basi ragionevolmente più eque; su basi, cioè, che poggino su un effettivo processo di riavvicinamento dei singoli trattamenti di disoccupazione.

“Riavvicinamento” – si badi bene – e non “omologazione” dei trattamenti.

Ed infatti, non si intende qui proporre una “standardizzazione” indiscriminata delle prestazioni di tutela di *welfare*, che prescindano, cioè, da una considerazione specifica delle singole fattispecie concrete di disoccupazione. Le quali, in ragione delle loro oggettive peculiarità, potrebbero benissimo richiedere la prefigurazione di trattamenti (necessariamente) differenziati.

Si intende dire, più semplicemente, che occorre ridurre quel grado di (eccessiva) frammentazione, nonché di differenziazione reciproca tra le singole prestazioni previdenziali a tutela della disoccupazione (tanto sul piano normativo che, ancor più, su quello economico), che non trova ormai più giustificazione causale alcuna nell’attuale contesto socio-economico.

Emblematico, in tal senso, è il caso dei trattamenti di mobilità riservati ai disoccupati del settore industriale: laddove, a fronte dell’evento generatore di bisogno (*id est*: la disoccupazione), le provvidenze economiche ed “occupazionali” riservate ai disoccupati in mobilità sono di gran lunga più vantaggiose rispetto a quelle destinate alla generalità dei senza-lavoro, senza che sussista (più) alcuna ragione valida a legittimare una simile disparità di trattamento.

Disparità, per altro verso, che non trova riscontro alcuno in nessun altro paese europeo, essendo i lavoratori licenziati a seguito di riduzione di personale considerati alla stessa stregua di tutti gli altri lavoratori che hanno perso il proprio posto di lavoro.

È questo, forse, l’esempio più evidente di come il processo di “balcanizzazione” delle tutele contro la disoccupazione abbia prodotto fenomeni di disgregazione e divisione degli interessi, se non di vera e propria frantumazione sociale tra i singoli prestatori di lavoro. Interessi che, invece, occorre qui ricomporre nel nome dei principi di uguaglianza sostanziale e di solidarietà sociale più volte richiamati nell’ambito della presente trattazione. Tale incombenza, tuttavia, suggerisce di procedere con cautela.

Occorre, infatti, evitare di “appiattire” il sistema degli ammortizzatori sociali su se stesso, mortificando quelle esigenze di diversificazione che pure, in passato, hanno prodotto una diversificazione dei trattamenti (in ragione, ad esempio, della specificità del contesto

territoriale interessato da provvedimenti espulsivi o delle caratteristiche anagrafiche dei soggetti coinvolti negli esuberi).

Si tratta, in sostanza, solo di “limare” quelle differenze, anche dal punto di vista delle tutele non strettamente economiche, come quelle di tipo “occupazionale”. Eliminando, appunto, quelle (macroscopiche) disparità di trattamento che più delle altre hanno prodotto distorsioni e discriminazioni nei circuiti di protezione sociale.

Disparità che concernono, invero, anche le prestazioni sociali erogate dai regimi “ordinari” e da quelli “speciali”: e delle quali, ovviamente, si invoca il qui superamento, in coerenza con una linea di intervento improntata non solo all’armonizzazione dei singoli trattamenti, ma anche alla razionalizzazione e semplificazione dell’intero sistema degli ammortizzatori sociali.

In quest’ottica, peraltro, ad auspicarsi non è solamente il superamento delle diversità di trattamento tra i vari regimi di tutela, ma anche dei vari istituti di protezione sociale aventi funzioni analoghe oggi esistenti e che realizzano risposte parziali e spesso contraddittorie o particolaristiche ai bisogni delle varie categorie di lavoratori.

Superamento che, dovendo scontare le resistenze degli interessi contrari coinvolti, richiede un processo di armonizzazione necessariamente graduale: sia per l’entità delle risorse di volta in volta disponibili, sia per l’esigenza di curare l’impatto della transizione sui beneficiari degli istituti destinati al superamento.

In ogni caso, a prescindere dalle soluzioni adottabili in concreto, è indispensabile che il nuovo sistema di ammortizzatori sociali sia indirizzato (anche) in questo senso. Tanto più che a spingere in questa direzione è la stessa esigenza di circoscrivere, se non di eliminare, le degenerazioni prodottesi negli anni passati.

2. Ed infatti, come già visto, l’utilizzo volutamente distorto delle misure di sostegno al reddito e dei trattamenti di *welfare* in generale ha prodotto, in passato, una serie di anomalie a livello di sistema. Sicché il processo di armonizzazione, in tal senso, opererebbe dunque non solo con funzione di riavvicinamento dei diversi regimi di tutela contro la disoccupazione, ma anche come fattore di correzione delle alterazioni ingenerate, appunto, da impieghi impropri degli strumenti ordinamentali. Il che presuppone, tuttavia, un coordinamento del processo di razionalizzazione degli strumenti di sostegno al reddito con le altre componenti del sistema di protezione sociale. Nel senso, cioè, che il

riavvicinamento di quelle tutele può risultare pienamente efficace se, e solo se, accompagnato da un più generale processo di riforma dell'intero *welfare state*.

Sarebbe inutile, ad esempio, procedere ad un'armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione, finalizzata ad eludere fenomeni di impiego di quei trattamenti per finalità diverse da quelle loro istituzionalmente proprie, se poi quelle stesse finalità (distorte) vengono comunque perseguite attraverso un utilizzo improprio di altre prestazioni di *welfare* (il riferimento, in specie, è alle prestazioni di invalidità, in passato utilizzate quali veri e propri surrogati dei trattamenti di disoccupazione⁶⁴⁰).

Ed anzi è proprio in virtù della stretta interconnessione tra sistema degli ammortizzatori sociali e ordinamento pensionistico⁶⁴¹ che si afferma l'esigenza di operare congiuntamente e "trasversalmente" in sede di riforma del *welfare state*: tanto più che detta connessione costituisce appunto una delle ragioni che consigliano di mettere mano al sistema degli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione⁶⁴² e che qualifica la stessa riforma degli ammortizzatori sociali come la madre di tutte le riforme⁶⁴³.

È allora evidente che il processo di armonizzazione dei trattamenti - e, più in generale, l'intero disegno di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali - deve essere parallelamente accompagnato da un corrispondente e coordinato processo di revisione dello stato sociale in tutte le sue componenti. Si da indirizzare quel processo di riforma nella direzione di una reale coerenza sistematica in tutte le sue articolazioni, oltre che di un'effettiva tutela delle molteplici situazioni di bisogno.

Si è già detto⁶⁴⁴, del resto, che cambiamenti isolati hanno generalmente un impatto scarsamente significativo nell'ambito dei sistemi di *welfare state*, e possono talvolta risultare anche politicamente più difficili da attuare. Sicché, in proposito, non può non convenirsi sulla necessità di un approccio "integrato" alla questione in esame: dovendosi tener conto che il futuro sistema di ammortizzatori sociali, per essere funzionale alla nuova realtà socio-economica, non può prescindere da strette e sistematiche interrelazioni con la riforma del mercato del lavoro e con quella del sistema pensionistico.

⁶⁴⁰ PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 239.

⁶⁴¹ PANDOLFO, *Lavoro e tutela previdenziale pensionistica*, in *Dir. merc. lav.*, 2000, 357.

⁶⁴² MAGNANI, *Esigenze e prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 34.

⁶⁴³ BOERI, *Uno stato asociale*, Bari, 2000, 102.

⁶⁴⁴ V. *supra*, par. 1.

Solo per attenerci a quelle componenti che hanno maggiori connessioni con la riforma in esame, si pensi, ad esempio, al diverso impatto che avrebbe la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali se non fosse accompagnata (anche) da un'analoga revisione degli incentivi occupazionali, che rappresentano indubbiamente un potenzialmente valido strumento di riallocazione occupazionale, ma che rimangono nondimeno ancora oggi confinati all'interno di semplici forme di riduzione dei costi per le imprese (e quindi non sempre in grado di creare occupazione "addizionale"). O, ancora, alla riforma dei servizi per l'impiego⁶⁴⁵, che pure da alcuni anni è oggetto di ripetuti interventi a livello normativo, ma che stentano ancora oggi a produrre risultati apprezzabili e diffusi.

Si tratta, in definitiva, di accedere ad una rete di protezione che, in ragione delle molteplici connessioni con le altre componenti del *welfare state*, presuppone per ciò stessa un intervento di riforma necessariamente "coordinato" e "integrato" con le altre prestazioni di tutela sociale, in virtù del fatto che sono tutte finalizzate, ancorché in forme, modalità ed intensità diverse, a garantire la liberazione dello stato di bisogno del soggetto protetto e, conseguentemente, costituiscono tutte espressione di un modello di protezione sociale sostanzialmente unitario.

3. Considerazioni conclusive

1. In alcuni recenti saggi, Samuel Beck sostiene che il passaggio dalla società industriale alla società post-industriale ha progressivamente determinato un corrispondente passaggio dall'economia della sicurezza a quella dell'insicurezza⁶⁴⁶, o, per meglio dirla in termini più chiari e funzionali al tema del presente contributo, dalla società della sicurezza sociale a quella dell'insicurezza sociale.

Detto passaggio, ad avviso dell'autore, ha conseguentemente inciso sulla stessa configurazione del concetto di "rischio"; il quale, quindi, non rappresenta più, come in passato, un'insicurezza calcolabile – e dunque prevedibile –, profilandosi viceversa come vero e proprio "pericolo", ossia come un'insicurezza incalcolabile. E che sul piano delle

⁶⁴⁵ Per un'analisi del rapporto tra servizi per l'impiego e art. 4 della Costituzione, v. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforma del mercato del lavoro*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 2004, n. 102, 249 e ss.

⁶⁴⁶ BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, cit. e *La società globale del rischio*, Trieste, 2001, nonché *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, 2000.

tutele sociali si manifesta, in specie, non solo nell'erosione degli standard di protezione direttamente ricollegabili al lavoro, ma anche – e forse soprattutto - di quelli ricollegabili alla mancanza di lavoro.

È evidente, infatti, come gli interscambi processi di globalizzazione, di flessibilizzazione e di precarizzazione “spinta” dei mercati, come pure i fenomeni di inasprimento delle dinamiche competitive a livello nazionale ed internazionale, abbiano determinato l'insorgenza di nuovi rischi (*rectius*: pericoli) sociali difficilmente misurabili e la conseguente necessità, da parte dell'ordinamento, di fornire risposte nuove ed incisive alle emergenti istanze di protezione sociale. Necessità che appare ancor più pressante, a ben vedere, per il settore degli ammortizzatori sociali, in relazione al quale, invero, già da tempo si attende un intervento di razionalizzazione ad ampio spettro.

Ed infatti, si è già ampiamente rilevato come al cospetto di moduli e standard di tutela sempre più inadeguati e lontani dalla realtà concreta il legislatore non sia stato in grado di proporre soluzioni organiche di riforma che fossero politicamente praticabili e finanziariamente sostenibili. Essendosi anzi sottolineato, al riguardo, come gli interventi di volta in volta effettuati fossero esplicitamente ispirati a logiche parziali e contingenti, frutto più di pressioni politiche nelle sedi istituzionali competenti che non di risposte effettive ai reali fabbisogni della classe lavoratrice interessata.

Si ha la sensazione, ad ogni modo, che tale situazione di stallo legislativo sia destinata a perdurare ancora a lungo. E ciò, invero, già alla luce degli ultimi provvedimenti di legge adottati in materia, che confermano proprio quel *trend* normativo di natura frammentaria ed occasionale che ha contraddistinto – e che continua a contraddistinguere - la legislazione italiana da quarant'anni a questa parte.

È ancora una volta l'incertezza sui tempi e sui modi della riforma, dunque, a provocare disorientamento e insofferenza. Quasi che il riassetto delle misure di strumento al reddito fosse un progetto differibile *sine die*, senza alcuna ripercussione in termini di malcontento sociale e di indebolimento dello stesso *welfare state*.

Tale situazione, a lungo andare, rischia seriamente di degenerare: non solo alla luce dei dati allarmistici degli ultimi anni, che vedono il nostro Paese coinvolto in una fase di stagnazione economica di difficile reversione, ma anche in ragione del rimarcato scollamento che si è visto prodursi tra il diritto del lavoro, che continua ad evolversi secondo logiche ancillari a quelle del mercato, e il sistema di tutela dalla disoccupazione, permanentemente ancorato alle sue impostazioni tradizionali, ormai inadeguate ai

mutamenti intercorsi nel contesto economico e sociale⁶⁴⁷. Come pure - fattore che non viene mai sottolineato a sufficienza -, in considerazione del notevole aumento del costo della vita determinato dall'introduzione dell'euro e della connessa e conseguente situazione di marginalità sociale che si profila quale conseguenza tendenzialmente inevitabile dell'esclusione dalle tutele giuslavoristiche accompagnata anche da un'eventuale esclusione dalle tutele di *welfare* contro la disoccupazione.

Sicché, come visto, è direttamente in forza dell'esigenza di garantire i bisogni più elementari degli individui, acuita ancor più dal rischio di emarginazione sociale, che si (im)pone la necessità di prefigurare un sistema di tutele maggiormente improntato ai canoni di solidarietà e di equità. E ciò ancor più alla luce della già segnalata insufficienza della rete di garanzie fornite dall'assistenza sociale, in ragione dei ritardi che si è visto⁶⁴⁸ caratterizzare i processi regionali di attuazione della legge-quadro n. 328 del 2000.

Del resto, in proposito, si sono già abbondantemente sottolineati i profili di criticità che rivelano in più punti l'inadeguatezza del grado di protezione assicurato dal sistema attuale di tutela: a fronte di una vasta serie di ipotesi e fattispecie di disoccupazione che si è osservato restare pressoché prive di protezione, nonché di altre invece beneficiarie di misure di tutela largamente inadeguate alla concreta situazione di bisogno, quale evento ostativo al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona.

Si è parimenti rimarcata la significativa caratterizzazione sperequativa assunta dal sistema in ordine ai moduli di protezione garantiti ai disoccupati, variamente articolati e operanti in forma irrazionalmente "diseguale" in relazione allo stato di disoccupazione e alla "classe" produttiva di appartenenza.

A rivelarsi incongruente con l'evoluzione del contesto socio-economico, più in generale, è comunque il sistema nel suo complesso: in ragione essenzialmente della sua invariata strutturazione pressoché esclusiva sul rapporto di lavoro stabile e a tempo pieno ed indeterminato, a fronte della sempre più diffusa utilizzazione di tipologie contrattuali "alternative" al tradizionale contratto di lavoro subordinato *full time*.

Che dunque l'impianto dei moduli di tutela della disoccupazione presupponga in tal senso una riforma ad ampio spettro, coordinata con le altre componenti del *welfare state* e, più in generale, con l'intero ordinamento, è auspicio del tutto scontato e naturale. Ciò che invece

⁶⁴⁷ V. cap. II, par. 1.

⁶⁴⁸ V. *supra*, 2.4.3.

conta, in proposito, sono le linee di intervento che si intendono seguire in vista di un riassetto soddisfacente del sistema degli ammortizzatori sociali.

Tali linee sono state qui individuate, in primo luogo, nella segnalata esigenza di ampliamento dell'ambito di operatività del sistema di tutela della disoccupazione in chiave "universale". Essendosi al riguardo abbondantemente rimarcato che solo un sistema preordinato alla garanzia di tutte le istanze di tutela contro la disoccupazione – sia pure variamente configurato in relazione alla specificità delle situazioni di disoccupazione prese in considerazione (inoccupati, sottoccupati, ecc.) -, possa essere conforme ai precetti costituzionali così come "riletti" alla luce del nuovo contesto socio-economico.

Parimenti indispensabile, in un'ottica di maggiore equità sostanziale dell'intervento di *welfare*, appare l'armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione. E ciò, invero, non solo per contrastare situazioni di potenziale conflitto sociali tra gli *insiders*, ma anche per migliorare la stessa *governance* del sistema, attraverso un processo di razionalizzazione mirata dei diversi trattamenti di tutela.

Parallelamente, emergono necessità divergenti in relazione alle stesse esigenze di protezione dei disoccupati: da un lato, la legittima aspirazione dei soggetti più deboli del mercato del lavoro a fruire anch'essi di standard di tutela contro la disoccupazione (ancorché in forma necessariamente minimale) e, dall'altro, quella di tutela "rafforzata" dei disoccupati che, in ragione del contributo apportato al finanziamento del sistema, anelano invece ad una considerazione diversa e ulteriore.

A delinearsi, in proposito, sono dunque più direttrici di sviluppo dell'intervento di *welfare*: le quali, sebbene espressive di logiche di ispirazioni non sempre collimanti, in sede di determinazione dei criteri di distribuzione delle tutele della disoccupazione sono da conciliare razionalmente nell'ambito di una strategia unitaria di azione.

Funzionale al perseguimento di siffatto obiettivo sembra quindi essere proprio la soluzione di tipo "misto", atteso che, come già rilevato, a diniego delle opzioni di tutela esclusivamente lavoristico-categoriali e/o universal-solidaristiche muovono una serie di considerazioni ostative di varia natura: essenzialmente in ragione dei limiti che si è visto essere intrinsecamente connaturati ad entrambi i modelli di protezione singolarmente considerati⁶⁴⁹.

⁶⁴⁹ V. cap. II, par. 3.

Sembra dunque preferibile volgere l'attenzione verso logiche di tutela differenti, ma al contempo integrate. Anche in ragione dell'esigenza di superamento di quella visione esclusivamente "lavorocentrica" che si è visto caratterizzare, ormai impropriamente, l'attuale impianto delle tutele contro la disoccupazione. Risultando quantomeno opinabile, già da un punto di vista di giustizia sostanziale, il permanere del "lavoro" quale criterio di selezione esclusivo dell'accesso ai trattamenti di protezione contro la mancanza di lavoro, almeno a fronte della costante ascesa delle "nuove" istanze di tutela sociale, che richiedono invece forme di provvidenza svincolate da meriti lavorativi pregressi.

Esigenza, questa, resa poi ancor più evidente dalla "riconsiderazione" della portata ascrivibile all'"involontarietà" dello stato disoccupazionale e dalla stessa nozione di "disoccupato" accolta nell'ordinamento⁶⁵⁰, che si è visto ricomprendere anche la "categoria" degli inoccupati laboriosi. Nonché, per altro verso, in ragione della (al momento) non del tutto compiuta attuazione a livello regionale della legge-quadro sull'assistenza⁶⁵¹, che stenta ancora oggi a produrre risultati concreti in termini di prestazioni erogabili ai cittadini.

In quest'ottica, il sistema "misto" consente dunque di ridimensionare l'importanza del "lavoro" quale criterio elitario di attivazione delle tutele di *welfare* contro la disoccupazione, circoscrivendone la rilevanza ai soli "lavoratori" e demandando, per contro, a meccanismi di altro genere l'operatività delle tutele in favore dei soggetti più deboli del mercato del lavoro. Profilandosi così quale *trait d'union* tra l'impostazione esclusivamente mutualistico-assicurativa (di tipo tradizionale) e quella solidaristica "pura", in quanto appunto funzionale a coniugare i fondamentali valori di solidarietà e di equità sociale propri di qualsiasi intervento di *welfare state* con i più "classici" principi della ripartizione del rischio.

Ma il medesimo "lavoro", o meglio, in senso più lato, la "disponibilità al lavoro" (*id est*: la laboriosità), nella prospettiva qui accolta, tende invece a riacquistare rilevanza quale canone di comportamento cui il disoccupato/cittadino è tenuto a conformarsi nel momento stesso in cui aspira al trattamento di protezione sociale: nel senso, cioè, che grava sullo stesso, già in qualità di dovere sociale nei confronti della comunità, un onere specifico di attivazione cui è risolutivamente condizionata la stessa corresponsione delle misure di provvidenza.

⁶⁵⁰ V. *supra*, par. 2.1.

⁶⁵¹ V. *supra*, par. 2.4.3.

D'altra parte, è già direttamente in forza della prefigurazione del sistema su scala universale che si pongono specifici oneri di attivazione in capo ai beneficiari delle prestazioni: a salvaguardia *in primis* di una corretta gestione delle risorse di *welfare*, nonché in forma di “controprestazione sociale”, a giustificazione dell'accollo del sostentamento economico dei disoccupati da parte della collettività.

Resta comunque il fatto che, in un sistema “misto” universalizzato, condizione primaria del riconoscimento dei trattamenti di protezione permane la ricorrenza in concreto di un effettivo e comprovato stato di bisogno risalente alla mancanza di lavoro⁶⁵², che si riafferma qui essere il fondamento principe di qualsivoglia prestazione previdenziale. Non solo, a ben guardare, in termini di giustificazione causale di quella medesima prestazione, ma anche in forma di graduazione dell'entità della stessa: considerato che, a fronte della diversa fisionomia che la condizione di bisogno può assumere in concreto, si rende necessario parametrare l'intervento pubblico in proporzione all'entità del disagio patito. E, quindi, anche in misura inversamente proporzionale rispetto all'esclusione dalle stesse tutele “lavoristiche”.

Ed infatti, detto già dell'incongruenza dei moduli di protezione dalla disoccupazione invariabilmente strutturati sul (solo) rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato – e della conseguente necessità di prevedere forme di tutela adeguate anche per i lavoratori “precari” -, occorre anche qui “tarare” quelle misure di protezione in forma graduata allo stato di bisogno (indotto appunto dalla condizione di sottoccupazione), che si presume essere maggiore proprio in ragione del *deficit* di tutela che quei lavoratori scontano già sul piano delle tutele giuslavoristiche. Atteso che, quantomeno in linea teorica, tanto maggiore è l'esclusione dalle tutele del lavoro (già in termini di riduzione significativa dell'orario di lavoro e della correlata retribuzione), tanto maggiore è la situazione di bisogno e la connessa necessità di tutele di *welfare*.

Del resto, non risultano esserci in tal senso condizionamenti negativi aprioristici che vincolano alla (sola) risoluzione del rapporto di lavoro l'operare stesso delle provvidenze di disoccupazione: risultando viceversa una simile eventualità già esclusa dallo stesso legislatore in sede di riconoscimento di alcune forme di tutela (ad esempio, per i lavoratori agricoli e per quelli precari e stagionali). Le quali, come visto⁶⁵³, possono invece prescindere integralmente da una cessazione definitiva del rapporto di lavoro, potendo

⁶⁵² TREU, *Lineamenti per una riforma dello Stato sociale*, cit., 11.

⁶⁵³ V. cap. I, parr. 3.1.2 e 3.1.3.

quelle tutele benissimo operare in coincidenza temporale con lo svolgimento di una relazione lavorativa.

Sotto altro profilo, si è poi detto⁶⁵⁴ che gli interventi di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali rischiano di rivelarsi scarsamente efficaci, se non addirittura controproducenti, qualora non accompagnati da (ulteriori) interventi “collaterali” di razionalizzazione.

Ed infatti, tornando brevemente allo stato di bisogno, va da sé che la sua ricorrenza - come pure la profusione, da parte del soggetto protetto, di sforzi effettivi in termini di affrancamento dalla propria condizione di disagio -, deve essere scrupolosamente accertata in concreto: costituendo la verifica di quei requisiti, come detto, presupposto indefettibile per il riconoscimento (e la relativa graduazione) degli interventi di *welfare* a tutela della disoccupazione.

Sicché appare quantomai indispensabile, ai fini in questione, predisporre un efficiente ed efficace apparato di controllo, anche in funzione della tenuta finanziaria del sistema: in virtù dell’effetto dissuasivo dal ricorso alle prestazioni che deriva ai disoccupati già dalla consapevolezza di un monitoraggio costante e pervicace nei loro confronti, nonché, parimenti, dell’irrogazione di apposite sanzioni pecuniarie in caso di comportamenti meramente opportunistici e/o strumentali.

Come pure, sotto altro profilo, ad annunciarsi indispensabili, ai fini di una riuscita “effettiva” della riforma, sono gli interventi di revisione delle altre componenti dello Stato sociale: a cominciare da quelle maggiormente attinenti al tema in esame (incentivi all’occupazione, strumenti di riallocazione del personale, servizi per l’impiego, ecc.), ma anche, più in generale, dell’intero mercato del lavoro. Richiedendosi, in sostanza, un approccio “integrato” alla questione disoccupazionale, che tenga conto delle relazioni di reciprocità intercorrenti tra la materia degli ammortizzatori sociali e le altre componenti del *welfare state*, nonché tra queste e il diritto del lavoro in generale.

Si rende pertanto opportuno, anche in quest’ottica, ripensare il sistema degli ammortizzatori in chiave di maggiore coordinamento con il diritto del lavoro e con le altre componenti del *welfare state*. Risultando questa l’unica strada per pervenire ad un riassetto generale delle misure di sostegno al reddito che sia realmente organico e completo.

⁶⁵⁴ V. *supra*, par. 2.5.

2. È dunque con quest'ordine di considerazioni, a grandi linee, che occorre fare i conti in sede di riorganizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali.

Considerazioni che, a ben guardare, si pongono in una logica alternativa, se non addirittura antitetica, a quella che pervade il d.d.l. 848-bis; il quale, al contrario di quanto qui auspicato, sembra invece prefigurare interventi di riforma improntati più alla salvaguardia dell'equilibrio finanziario del sistema (è in quest'ottica, del resto, che si giustifica il rafforzamento dei profili assicurativi del sistema a scapito, invece, di quelli solidaristici) che non alla reale soddisfazione delle istanze di protezione emergenti nel contesto socio-economico globalizzato. E ciò, peraltro, in decisa controtendenza rispetto a quanto prefigurato dallo stesso Libro Bianco, che a fronte di una maggiore flessibilizzazione del mercato del lavoro, sembrava invece comunque “aprire” a forme di protezione a carattere tendenzialmente “universale”⁶⁵⁵.

Se, dunque, l'impostazione ivi tracciata dovesse essere confermata, si continuerebbe irragionevolmente ad escludere dall'ambito delle tutele di *welfare* contro la disoccupazione tutti quei soggetti impiegati con schemi negoziali “alternativi” al rapporto di lavoro stabile a tempo pieno ed indeterminato, nonché gli stessi inoccupati, secondo un'opzione di politica legislativa che non sembra più rispondere, come detto, alle esigenze del mutato scenario economico e sociale di riferimento.

Sotto altro profilo, è poi da rilevare come, con riferimento all'altra macroarea di intervento, quella dell'armonizzazione dei trattamenti, nessuna indicazione è contenuta nel d.d.l. in questione, che parla invece di razionalizzazione esclusivamente in relazione al sistema delle aliquote di finanziamento. Lasciando dunque intendere, da questo punto di vista, che non viene avvertita come criticità la previsione di standard protezionistici fortemente differenziati tra loro, a prescindere dalla dimostrazione in concreto di un'effettiva necessità di diversificazione dei trattamenti in ordine alle singole fattispecie di tutela. Prospettiva, questa, che per le ragioni precedentemente esposte non sembra obiettivamente auspicabile.

Né pare essere realisticamente concepibile una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali “*senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato*”.

È necessario sgombrare il campo, infatti, dall'idea di poter realizzare una riforma “*a costo zero*” – come prefigurato, invece, dal disegno di legge governativo -, dovendosi in proposito considerare come ogni intervento di razionalizzazione, specie se di ampia portata come

⁶⁵⁵ V. cap. IV, par. 1.3.

quello in esame, presupponga necessariamente dei costi, anche solo per la gestione della fase transitoria.

Appare a dir poco utopistica, infatti, la realizzazione di un riassetto complessivo del sistema che sia, al contempo, efficace e finanziariamente “indolore”, considerata anche la necessità (imposta dalla stessa natura della riforma) di intervenire in settori che, ancorché non direttamente attinenti a quello degli ammortizzatori sociali, sono comunque connessi alla materia in esame (si pensi, ad esempio, alle necessità di potenziamento delle attività formative, di efficientamento dei servizi per l’impiego, di rafforzamento dei sistemi di controllo: tutti interventi che richiedono, a ben guardare, l’impiego di ingenti risorse economiche). E dei quali interventi, a ben guardare, non si può prescindere, sia perché funzionali a “rimodellare” il sistema stesso secondo principi maggiormente adatti alla gestione delle nuove configurazioni di rischio (*rectius*: pericolo), sia perché comunque indispensabili all’esito positivo della riforma nel suo complesso.

Rebus sic stantibus, occorre allora ripensare agli oneri economici connessi alla riforma del sistema degli ammortizzatori sociali non già come a spese meramente improduttive, bensì quali forme di potenziale investimento, sia in termini di risparmio (futuro) delle risorse economiche a tutela della disoccupazione, sia in termini di (futura) pace sociale.

Da questo punto di vista, pertanto, la clausola di invarianza (ri)proposta dal d.d.l. 848-bis, pur comprensibile nella prospettiva di contenimento dei costi tracciata dal progetto governativo, non sembra comunque realisticamente proponibile.

3. Mi si consenta, infine, una riflessione di carattere generale.

È da rilevare, nell’ambito delle linee evolutive generali qui auspiccate, come le ipotesi di riassetto del sistema degli ammortizzatori sociali possano essere le più svariate. Potendosi far dipendere gli standard di protezione delle prestazioni di disoccupazione da parametri variamente configurabili e valutabili, tanto in relazione alle condizioni oggettivamente precarie del mercato del lavoro che a quelle di disagio personale sofferto dai singoli.

Ed anzi, si può forse ragionevolmente affermare, in proposito, che non esiste una soluzione valida in assoluto, bensì una gamma più o meno ampia di soluzioni, tutte astrattamente possibili e tutte altrettanto valide, in grado di assicurare una distribuzione ragionevolmente equilibrata delle risorse disponibili e, al contempo, coerente con gli ideali irrinunciabili di solidarietà, universalismo ed equità dell’intervento di *welfare*.

Si può allora convenire, in verità tanto con riferimento alle linee evolutive tracciate dal d.d.l. 848-bis che a quelle diverse (e alternative) qui delineate, che la prevalenza di una determinata soluzione piuttosto che di un'altra permane rimessa alle condizioni socio-politiche ed economiche del momento, nonché al relativo grado di consenso sociale acquisito. Dovendosi, più in generale, comunque sottolineare, quali che siano le *guidelines* che si ritiene debbano informare gli interventi di riforma della materia, che non esistono soluzioni perfette e preconfezionabili a priori, posto che i singoli modelli di tutela proposti, in ogni caso, debbono poi essere sperimentati in concreto, trovando solo alla prova dei fatti la loro effettiva credibilità.

Bibliografia

ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un "sistema integrato di microsistemi"*, in Arg. dir. lav., 2001

ALES, *Diritti di cittadinanza sociale e "livello essenziale di prestazione" nel nuovo disegno costituzionale: brevi considerazioni sull'"uguaglianza solidale"*, in Riv. dir. sic. soc., 2002

ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1979

ALLAMPRESE, NACCARI, *Diritti e ammortizzatori sociali per i lavoratori delle imprese sopra e sotto la soglia dei 15 dipendenti: omogeneità e differenze di trattamento*, in Riv. giur. lav., 2004, n. 2

ALLAMPRESE, *Le prestazioni del Fondo di solidarietà dei bancari*, in Dir. e pratica lav., 1998

ALLEVA, *Ricerca e analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003 sul mercato del lavoro*, in Riv. giur. lav., 2003

ALLEVA, *Il tema della tutela del lavoro e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002

ALLEVA, *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, in Lav. dir., 1994

ALTI, *Le politiche antipoverità: una questione europea*, in FABBRINI (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, 2003

ALTI, MAINO, *Percorsi di inserimento sociale: l'esperienza del reddito minimo in Italia*, in LUNGHINI (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, Bologna, 2001

ANDREONI, *I progetti di legge proposti dalla CGIL: la suggestione di un pensiero forte*, reperibile sul sito <http://www.cgil.it/giuridico>

ANDREONI, *Art. 117 e ammortizzatori sociali*, reperibile sul sito <http://www.cgil.it>

ANDREONI, *Il trattamento pensionistico del personale bancario: soluzioni al problema degli esuberanti*, come citato in

ALLAMPRESE, *Le prestazioni del Fondo di solidarietà dei bancari*, in *Dir. e pratica lav.*, 1998

ARRIGO, *I contratti di solidarietà*, in AA. VV. (a cura di), *Il diritto del lavoro negli anni '80*, Napoli, 1988

BALANDI, *La riforma dello Stato sociale. Il difficile percorso verso solidarietà e universalismo*, in NACCARI (a cura di), *Un progetto per il diritto del lavoro*, Roma, 1991

BALANDI, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2002

BALANDI, *Lavoro e diritto alla protezione sociale*, *Lav. dir.*, 1997, n. 2

BALANDI, *Protezione sociale e lavoro atipico*, in *Spazio Impresa*, 1992, n. 21

BALANDI, *Non lavoro e protezione sociale*, in *Lav. dir.*, 1995

BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, 1984

BALANDI, RENGA, *Disoccupazione nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto comm.*, Torino, 1990, V

BALLESTRERO, *Brevi osservazioni su costituzione europea e diritto del lavoro italiano*, reperibile sul sito <http://www.unicz.it>

BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Torino, 2000

BALLETTI, *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2002

BALLETTI, *Trattamenti di disoccupazione e principi guida dell'intervento di "welfare": il quadro attuale*, in *Dir. lav.*, 1997, I

BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell'Europa federale*, Milano, 2003

BALDASSARRE, *Diritti sociali*, (voce), in *Encic. giur. Treccani*, XI

BANO, *Modelli di entrata dei giovani nel mercato del lavoro con riguardo all'orario e alla formazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, n. 1

BARBIERI, *La logica del workfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *Ass. Soc.*, 1998, n. 1

BARBIERI, MINGIONE, *I cambiamenti del lavoro: perché occorre un nuovo welfare state*, in *Ass. soc.*, 2003, n. 1-2

BECCATTINI, *Sopra alcune difficoltà nell'applicazione del concetto di mercato alla fenomenologia del lavoro*, in Società Italiana di Statistica (a cura di), *Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno d'Italia*, Bari, 1979

BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2000

BECK, *La società globale del rischio*, Trieste, 2001

BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, 2000

BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva, Il settore edile (1945-1988)*, Milano, 1989

BELLI, ROSSI, *Disoccupazione e strumenti di sostegno al reddito*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, 1999

- BELLINI, *Stato e industria nelle economie contemporanee*, Roma, 1996
- BIANCO, *Sicurezza sociale nel diritto pubblico*, in Dig. Disc. Pubbl., vol. XIV, Torino, 1999
- BLANPAIN, *Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?*, in Dir. rel. ind., 1998
- BOER, *Corte costituzionale e indennità di disoccupazione*, in Riv. giur. lav., 1988, III
- BOER, *La previdenza integrativa secondo la Corte costituzionale*, in Riv. giur. lav., 2001, n. 2
- BOER, *La previdenza sociale*, in SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, 2000
- BOERI, PELLIZZARI, *Ammortizzatori del terzo livello*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, 1999
- BOERI, PEROTTI, *Meno pensioni, più welfare*, Bologna, 2002
- BOERI, LAYARDS, NICKELL, *Welfare-to-Work and the Fight Against Long-Term Unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 21 February 2000
- BOERI, *Uno stato asociale*, Bari, 2000
- BOLLANI, *Razionalizzazione dei trattamenti di disoccupazione e tutela degli inoccupati*, in Riv. prev. pubbl. priv., 2001, n. 6
- BOSI, *Politica dei redditi e riforme del welfare*, in Dir. rel. ind. 2003, n. 1
- BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità"*, in Riv. dir. sic. soc., 2003, n. 2
- BRIDA, *Natura giuridica del Fondo bancari*, in Dir. e pratica lav., 1998
- CALAFÀ, *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in Digesto, 2000, I

CALZOLARI, *La sospensione dall'indennità di disoccupazione nel caso di lavoro occasionale*, reperibile sul sito <http://www.laprevidenza.it>

CANAVESI, *Riforma della Costituzione e riflessi sulla disciplina del diritto del lavoro*, in Guida al lavoro, 2005, n. 50

CANFORA, *Noi e gli antichi*, 2002

CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata delle tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002

CARABELLI, *Federalismo e diritto al lavoro: brevi riflessioni a margine di un seminario*, 2004, reperibile sul sito <http://www.unicz.it>

CARABELLI, TRONTI, *Prevenire e gestire le eccedenze di lavoro in Europa: strumenti e prospettive*, in Lav. inf. 1999, n. 18

CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione.. La materia del lavoro*, in CARINCI, MISCIONE (a cura di), *Il diritto del lavoro dal "Librio Bianco" al disegno di legge delega 2002*, Milano, 2002

CARINCI, DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Diritto del lavoro, Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, 1992

CARRERA, *Città e pratiche di integrazione dell'offerta sociale*, in Ass. soc., 2005, n. 2

CARUSO, *Il diritto del lavoro al tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, 2004, in <http://www.lex.unict.it>

CECCONI, NICCOLAI, *La gestione degli esuberanti nel settore del credito*, in Riv. it. dir. lav., 2001, I

CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982

CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1999

CINELLI, "Nuovi lavori" e tutele: quali spazi per la previdenza sociale?, in Riv. it. dir. lav., 2005, I

CINELLI, GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, 2005

CIOCCA, *Il sistema previdenziale ed il federalismo*, in Arg. dir. lav., 2003, n. 3

COLOMBINO, DEL BOCA, *L'assegno contro la povertà*, in *Il Sole 24 Ore*, n. 151, del 3.6.1997

CORTESE, *Garantire prima la cittadinanza, poi il reddito ovvero dell'equità di assistere i privilegiati*, in MISCIONE (a cura di), *Costo del lavoro, salario e garanzie del reddito*, Napoli, 1991

COSIO, *Licenziamenti collettivi e ordinamento comunitario*, contributo reso al Seminario organizzato dal CSM a Roma, 4-6 ottobre 2004, reperibile sul sito <http://www.diritto-lavoro.it>

CURZIO, *I contratti di solidarietà*, in AA.VV. (a cura di), *Crisi, occupazione e legge*, Bari, 1984

D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Atti del Convegno "Diritto al lavoro e politiche dell'occupazione"*, in Riv. giur. lav., 1999, suppl. n. 3

D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in Riv. giur. lav., 1998, I

D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale*, in Arg. dir. lav., 1995, n. 1

D'ATENA, *La difficile transizione in tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002

D'ATENA, *La consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore*, in Giur, cost., 2002

DE FAZIO, *Disoccupazione involontaria e indennità*, in Dir. e pratica lav., 2005, n. 22

DE LUCA TAMAJO, *La norma inderogabile nel diritto del lavoro*, Napoli, 1976

DE LUCA TAMAJO, *La diversificazione della prestazione a i confini e nel cuore del lavoro subordinato*, in PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Bologna, 1989

DE RITA, MONALDI, *Orientamenti europei di sicurezza sociale: una rassegna dei dispositivi di ultima rete*, contributo elaborato sulla base del rapporto di ricerca "Ricognizione dei dispositivi di ultima rete nell'Unione europea" realizzato dall'ISFOL per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2003, reperibile sul sito <http://www.isfol.it>.

DELL'ARINGA, SAMEK LODOVICI, *Politiche del lavoro*, in Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (a cura di), *Cento idee per lo sviluppo – Schede di programma 2000-2006*, - Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione -, Catania 2-4 dicembre 1998

DELL'OLIO, *Le culture dei giuristi e le influenze sull'Assemblea costituente. Il diritto al lavoro*, in Arg. dir. lav., 1998, n. 3

DI STASI, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002

DI VITTORIO del 12 ottobre 1946 e del 17 maggio 1947, in ATTI COSTITUENTE, *La Costituzione della Repubblica nei lavoratori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1970, III Sottocommissione

DONDI, ZAMPINI, *Previdenza pubblica e complementare privata nella riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in L.P.A., 2002, suppl. n. 1

ESPING-ANDERSEN, *Il welfare state senza lavoro. L'ascesa del familismo delle politiche sociali dell'Europa continentale*, in *Stato e mercato*, 1995

FEDELE, *Le basi istituzionali del welfare locale. Processi di fissione e fusione prima e dopo la* 328, in *Ass. soc.*, 2005, n. 2

FERRARO, *Politiche dell'impiego e crisi occupazionale nella legge n. 236*, in *Lav. inf.*, 1993

FERRARO, *Le integrazioni salariali*, in AA. VV. (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992

FERRARO, *Fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1989, I

FERRARO, *I contratti di solidarietà nella legge 19 luglio 1993, n. 236*, in *Riv. dir. impresa*, 1993, n. 1

FERRARO, *Il d.l. n. 185/94: un ponte verso l'ignoto*, in *Riv. giur. lav.*, 1994, I

FERRARO, *Sviluppo e occupazione tra europeismo e localismi*, reperibile sul sito <http://www.lex.unict.it>

FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Collana "Studi e Ricerche", 1993

FERRERA, GUALMINI, *Salvati dall'Europa?*, Bologna, 1999

FILI, *I soggetti coinvolti nel Fondo bancari e i modelli di riferimenti*, in *Dir. e pratica lav.*, 1998

FINOCCHI GHERSI, *La nuova disciplina dei servizi sociali*, in *Quad. giorn. dir. amm.*, 2001, n. 4

FOGLIA, *La politica sociale dopo Amsterdam*, in *Dir. rel. ind.*, 1998

FOGLIA, *La carta dei diritti (sociali) fondamentali dell'Unione europea*, in riv. dir. sic. soc., 2001

FOGLIA, *L'attuazione giurisprudenziale del diritto comunitario del lavoro*, Padova, 2002

FORTE, *Prime linee di una teoria dell'azione di protezione e promozione sociale*, in FORTE, REVIGLIO (a cura di), *La finanza della sicurezza sociale*, Torino, 1969

FRANCO, SESTITO, *Nuove idee per il sistema di protezione sociale a fronte del rischio di disoccupazione*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, 1999

FRANCO, SESTITO, *Il sistema di protezione sociale dei disoccupati: alcune riflessioni su una possibile riforma*, in Pol. Ec., 1995, n. 3

FREY, *La disoccupazione nel lungo periodo. Cause e conseguenze*, Bologna, 1997

FRONTINI, TABELLINI, *I sussidi di disoccupazione in alcuni paesi europei: le riforme degli anni '90*, in DE CAPRARIIS (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, 1999

GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Torino, 1996

GALANTINO, *La legge n. 196 del 1997 e gli aspetti innovativi della formazione professionale*, in Dir. lav., 1998, 1

GALLIE, PAUGAM, *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press, 2000

GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, 2000

GARILLI, *I lavori socialmente utili al bivio della riforma*, in Lav. giur., 1999

- GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello stato*, in *Orient. giur. lav.*, 2004
- GAROFALO, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in *Giorn. dir. rel. ind.*, 1990
- GAROFALO, MAZZAMUTO, *La legge sull'occupazione giovanile*, in *Riv. giur. lav.*, 1977, I
- GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Bari, 2001
- GAROFALO, *Pluralismo, federalismo e diritto del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, I
- GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto*, Bari, 2004
- GAROFALO, *I licenziamenti "impossibili": crisi aziendali e mobilità del lavoro*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, I
- GATTA, *La tutela previdenziale dei lavoratori agricoli: principi generali, specificità, aspetti problematici*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003
- GEROLDI, *Le ragioni per riformare gli strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati e gli incentivi all'occupazione*, in *Quaderni AGENS*, luglio 2000
- GEROLDI, *Riforma degli ammortizzatori sociali e di altri strumenti di inserimento al lavoro*, in *Ass. soc.*, 2003, n. 1-2
- GEROLDI, *Trasformazioni del mercato del lavoro, occupazione, nuove tutele*, in *Quaderni Info.*, nuova serie, 1999, n. 15-21
- GHERA, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1979
- GHERA, *La previdenza complementare nel sistema previdenziale: alcune considerazioni*, in *Riv. prev. pubbl. priv.*, 2001
- GHERA, *Diritto del lavoro*, Bari, 1998

GHERA, *Prospettive del contratto individuale del lavoro*, in *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Bari, 1999, I

GHEZZI, ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, 1995

GHEZZI, *La frontiera dei diritti e delle libertà individuali*, in *Lav. '80*, 1990

GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1982

GIUBBONI, *Lavoro e diritti sociali nella "nuova" Costituzione europea. Spunti comparatistici*, reperibile sul sito <http://www.unicz.it>

GIUBBONI, *Diritti e politiche sociali nella "crisi" europea*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n. 30/2004

GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2003, n. 20

GIUBBONI, *La lotta all'esclusione sociale. Nuovi scenari in Europa ed in Italia*, reperibile sul sito <http://www.lex.unict.it>.

GORRIERI, *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Bologna, 2002

GUARRIELLO, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Napoli, 2000

ICHINO, *Il collocamento impossibile*, Bari, 1982

ICHINO, *Lavorare meno, lavorare meglio. Riduzione dell'orario di lavoro e concorrenza tra occupati e disoccupati*, in *Lav. dir.*, 1994, n. 3

ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996

INCAGLI, PORCARI, *Strategia Europea per l'Occupazione: analisi comparata dei Piani Nazionali d'Azione*, Roma, 1999

LA MACCHIA, *La pretesa al lavoro*, Torino, 2000

LA ROSA, DALL'AGATA, GIULLARI, GRAZIOLI, *Nuova cittadinanza, nuovo welfare, disoccupazione e politiche attive del lavoro*, in BARTOCCI (a cura di), *Le incerte prospettive dello Stato sociale*, Roma, 1996

LAGALA, *Un welfare compassionevole per i lavoratori precari?*, in Riv. giur. lav. prev. soc., 2004, n. 3

LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, 2001

LAGALA, *L'indennità di disoccupazione come sostegno alla ripartizione del lavoro: l'esperienza delle cooperative agroindustriali della Romagna*, in Riv. giur. lav., 1993, I

LAMBERTUCCI, *Crisi d'impresa, cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà, licenziamenti collettivi e mobilità*, in SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e Processo del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Milano, 2000

LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in Arg. dir. lav., 1997

LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, in Giorn. dir. lav. rel. ind., 2004, 3

LISO, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in Lav. inf. 1992, n. 12, suppl.

LISO, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in Riv. dir. lav., 1995, I

LISO, *L'unitas multiplex delle regole del mercato del lavoro*, in *Lav. dir.*, 1992

LISO, *Eccedenze di personale: confronto fra i sistemi di gestione*, *Lav. inf.*, 1994, n. 22

LISO, *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in *Lav. inf.*, 1998, n. 17

LISO, LAGALA, *La riforma degli ammortizzatori sociali nel disegno di legge del Governo (A.S. n. 848-bis)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003

LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA.VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002

LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV. (a cura di), *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, 2000

LISO, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali* in *Riv. prev. pubbl. priv.*, 2001, n. 6

LISO, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, in *Lav. dir.* 1991

LORD WEDDERBURN OF CHARLTON, *La disciplina del mercato del lavoro nei Paesi europei*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1986

LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, *Pol. Dir.*, 2004

LYON, CAEN, *La crise du droit du travail*, in AA.VV. (a cura di), *In Memoriam Sir Otto Kan-Freund*, München, 1980

MAGNANI, *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, in *Lav. dir.*, 1992

MAGNANI, *Esigenze e prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali*, in Riv. prev. pubbl. priv., 2001

MAGNO, *La tutela del lavoro nel diritto comunitario*, 2000

MALZANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione, tra essere e dover essere*, in Dir. lav., 2005

MANCINI, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l'occupazione. Analisi e confronti internazionali*, in ISFOL (a cura di), *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, 2000, n. 4

MARIMPIETRI, *Trattamenti previdenziali di disoccupazione e attività di lavoro*, in Riv. giur. lav., 1994, I

MARTINENGO, *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in Lav. dir., 2003, n. 2

MASSI, *Patto per l'Italia: le novità in materia di indennità di disoccupazione e licenziamenti individuali*, in Dir. e pratica lav., 2002, n. 31

MAZZIOTTI (*Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in Dir. lav., 1995, I

MAZZIOTTI, *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in Dir. lav., 1995, I

MEGHNAGI, CORONAS, *Politiche del lavoro e ammortizzatori sociali. Il ruolo della formazione continua e delle analisi dei fabbisogni*, in Ass. soc., 2003, n. 1-2

MENGONI, *I diritti sociali*, in Arg. dir. lav., 1998

MISCIONE, *La revisione degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali*, in Dir. e pratica lav., 1999, n. 41

MISCIONE, *Un modello privatistico di ammortizzatore sociale*, Dir. e pratica lav., 1998

- MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli Enti bilaterali*, in Dir. e pratica lav., 1997
- MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in Dir. lav., 1954
- NEGRI, SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, 1996
- NUNIN, *L'accesso alle prestazioni del Fondo bancari e il sostegno alla formazione*, in Dir. e pratica lav., 1998
- OLIVELLI, *Diritti sociali e "metodo di coordinamento aperto" in Europa*, in Arg. dir. lav., 2002
- PACI, *La sfida della cittadinanza sociale*, Roma, 1994
- PANDOLFO, MARIMPIETRI, *Ammortizzatori Sociali "fai da te": il caso del settore del credito*, in Prev. pubbl. e priv., 2001, I
- PANDOLFO, *Lavoro e tutela previdenziale pensionistica*, in Dir. merc. lav., 2000
- PAPARELLA, *La bilateralità nel sistema delle Relazioni Industriali*, Roma, 2002
- PASSALACQUA, *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria 1997*, Dir. lav., 1997, n. 3
- PATERNÒ, *Commento all'art. 19 l. 223/91*, in Nuove leggi civ. comm., 1994
- PERA, *I contratti di solidarietà*, in Giorn. dir. lav. rel. ind., 1984
- PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2003
- PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in Arg. dir. lav., 2002
- PERSIANI, *Crisi e riforma del Welfare State*, in Riv. giur. lav., 1998, I

PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Padova, 2000

PESSI, *Una lezione di etica della politica: la Corte costituzionale e la previdenza complementare*, in *Mass. giur. lav.*, 2000, nn. 7-8,

PESSI, *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, Padova, 1997

PESSI, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, *Dir. lav. rel. ind.*, 1985

PICCININNO, *I presupposti e i riflessi previdenziali della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro nella prospettiva comunitaria*, in *Dir. lav.*, 2000, n. 3

PIZZOFERRATO, “*Costituzione*” *europea e diritti sociali fondamentali*, in *Lav. dir.*, 2000

PROIA, *Sub art. 10*, in *Commentario alla l. 223/1991*, in PERSIANI (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, 1994, nn. 4-5

PROIA, *L'inquadramento dei datori di lavoro*, Milano, 1993

PROIA, *Aspetti irrisolti del problema dei rapporti tra previdenza pubblica e previdenza complementare*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, n. 2

PROSPERETTI, *Dalla tutela del rapporto di lavoro alla tutela della persona*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1994, I

PUGLIESE, *Sociologia della disoccupazione*, Bologna, 1993

PUGLIESE, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*

RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, 1996

RENGA, *Il sistema di sicurezza sociale per i disoccupati: uno scenario per il futuro*, in AA.VV. (a cura di), *Costo del lavoro, salario e garanzie del reddito*, Napoli, 1991

RENGA, *La tutela contro la disoccupazione*, in CINELLI (a cura di), *Dottrina e giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale*, Torino, 1997

RESCIGNO, *Status (teoria generale)*, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1993, XXX

REYNERI, *Occupati e disoccupati in Italia*, Bologna, 1997

RIGHETTI, *Presente e futuro dell'indennità ordinaria di disoccupazione*, in *Prev. soc.*, 1988

RIGHETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali e i fondi di solidarietà del credito e delle assicurazioni*, in *Riv. it. dir. sic. soc.*, 2003

RITTER, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, 1996

RIVERSO, *Mini riforma degli ammortizzatori sociali: luci ed ombre*, in *Dir. e pratica lav.*, 2005, n. 42

ROMAGNOLI, *Dal lavoro ai lavori*, in *Lav. dir.*, 1997

RUDAN BRICOLA, *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, II, 1987

RUSCIANO, *Sul problema della rappresentanza sindacale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1987, n. 34

SALERNO, *Una sentenza additiva di prestazione (rimessa al legislatore) in tema di indennità di disoccupazione involontaria*, in *Giur. it.*, 1989, I

SALVATI, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Bari, 2000

SANDULLI, *Intervento*, in *Atti delle giornate di studio AIDLASS su Interessi e tecniche nella disciplina del lavoro flessibile*, Pesaro-Urbino, 24-25 maggio 2002

SANDULLI, *I regimi speciali di previdenza sostitutiva nel sistema pensionistico generale*, in *La previdenza dei dirigenti di azienda nel sistema pensionistico italiano*, Milano, 1983

SANDULLI, *La protezione sociale del lavoratore non standard*, in *Lav. dir.*, 2003, n. 3

SARACENO, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, 1998

SCIARRA, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, 1985

SCOGNAMIGLIO, *Diritto del lavoro*, Napoli, 1994

SPATTINI, *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, in *Dir. rel. ind.*, 2002, n. 4

SPAVENTA, *Prefazione*, in PHELPS (a cura di), *Premiare il lavoro. come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Bari, 1999, X

STOLFA, *La vicenda degli enti bilaterali artigiani*, in *Dir. e pratica lav.*, 1994

SUPIOT, *La crisi del welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Francia*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1996, n. 1

TIRABOSCHI, *Commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Milano, 2003

TIRABOSCHI, *Pacchetto competitività e riforma Biagi*, in *Guida al lavoro*, 2005, n. 22

TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, 2004, 125, reperibile sul sito <http://www.csmb.unimo.it>

TOPI, *Revisione di alcuni istituti concernenti gli ammortizzatori sociali*, in GHEZZI (a cura di), *La disciplina del mercato del lavoro – Proposte per un Testo Unico*, Roma, 1996

TREU, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà*, in *Dir. lav.*, 1985, I

TREU, *Riforme o destrutturazione del welfare*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, n. 96

TREU, *Lineamenti per una riforma dello Stato sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, I

TREU, *Le politiche sociali europee*, in TREU (a cura di), *Diritto del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, 2001

TREVES, *La proposta della CGIL sulla riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Ass. soc.*, 2003, n. 1-2

VALCAVI, *Ammortizzatori sociali e relazioni industriali*, in *Industria e Sindacato*, 1997, luglio/agosto

VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Torino, 2000

VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione. Stato/Regioni e diritto del lavoro*, in *L.P.A.*, 2002, suppl. n. 1

VENEZIANI, *La crisi del welfare State e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, I

VERGARI, *La riforma del mercato del lavoro alla prova delle recenti misure a sostegno dell'occupazione*, in CARINCI (a cura di), *Il mercato del lavoro tra vecchio e nuovo diritto*, Milano, 1993

WEDDEBURN OF CHARLTON, *Il diritto del lavoro inglese davanti alla Corte di Giustizia. Un frammento*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1994

WEISS, *Il trattato di Amsterdam e la politica sociale*, in *Dir. rel. ind.*, 1998

WERNER, WINKLER, *Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit*, in *IABWerkstattbericht*, LAB, 2003

ZOLI, *Licenziamenti collettivi e strumenti alternativi*, in MISCIONE, ZOLI (a cura di), *Crisi aziendali e legge n. 236/1993*, n. 44, XIV

ZOPPOLI, *Gli obiettivi di inclusione sociale nella riforma del mercato del lavoro*, reperibile sul sito <http://www.unicz.it>