

Le prestazioni integrative del reddito

Funzione sociale
e sostenibilità finanziaria

di

Claudia Carchio

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 97

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Domenico Garofalo (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Brollo

Laura Calafà

Guido Canavesi

Paola M.T. Caputi Jambrenghi

Daniela Caterino

Marco Esposito

Valeria Fili

Enrico Gagnoli

Paolo Gubitta

Vito Sandro Leccese

Valerio Maio

Enrica Morlicchio

Alberto Pizzoferrato

Simonetta Renga

Michele Tiraboschi

Anna Trojsi

Lucia Valente

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPTUniversityPress)

indirizzo e-mail: aup@adapt.it

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Le prestazioni integrative del reddito

Funzione sociale e
sostenibilità finanziaria

di

Claudia Carchio

ISBN 979-12-80922-20-5

Pubblicato nel 2023

Questo lavoro di ricerca è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca "PRIN LIVEABLE – LABOUR AS A DRIVER OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT" (Bando PRIN 2020 – Prot. 20205W92MT, CUP G23C22000560001, Università di Udine, P.I. prof.ssa Valeria Fili).

Si ringrazia il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Udine.

INDICE

<i>Introduzione</i>	VII
---------------------------	-----

Capitolo 1

La tutela del reddito: principi, evoluzione e prospettive del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro

1. I fondamenti della tutela dalla disoccupazione alla luce dei valori costituzionali.....	1
1.1. Mutualità assicurativa e solidarietà	6
1.2. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria	11
1.3. Universalismo selettivo e potenziamento della bilateralità	19
1.4. Condizionalità e politiche attive del lavoro: <i>simul stabunt, simul cadent</i>	28
2. La politica sociale europea.....	35
2.1. L'intervento del SURE e le proposte per una indennità di disoccupazione europea	43
3. Gli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro nella riforma "a rate" degli anni 2012-2015.....	50
3.1. Dalla c.d. riforma Fornero... ..	51
3.2. ...al <i>Jobs Act</i>	54
4. La tutela del reddito nell'emergenza Covid-19: la nuova questione sociale e il ripensamento del sistema nell'ottica di una rinnovata solidarietà.....	63
5. Dalle linee guida del PNRR al riordino attuato dalla legge di bilancio 2022.....	71

Capitolo 2

Le integrazioni salariali dopo il riordino del 2021: (verso) l'universalizzazione delle tutele

1. Le direttrici e le finalità, dichiarate e non, dell'intervento di riordino.....	77
2. Il campo di applicazione soggettivo <i>a latere datoris</i> : universalismo, ma differenziato	83
2.1. Il ruolo del welfare negoziale nella realizzazione del paradigma solidaristico per la tutela del reddito.....	91
2.2. L'estensione dei beneficiari attraverso l'obbligo di adesione ai fondi: questioni (vecchie e nuove) di legittimità	100
3. L'ambito di applicazione soggettivo <i>a latere prestatoris</i> : i lavoratori beneficiari	113
3.1. Il requisito dell'anzianità minima presso l'unità produttiva	119
4. Le cause integrabili d'intervento	122
4.1. Le causali per i trattamenti ordinari.....	123

Le prestazioni integrative del reddito

4.2. Le causali per i trattamenti straordinari: crisi e riorganizzazione aziendale anche per processi di transizione.....	129
4.2.1. Gli incentivi alla solidarietà: il contratto di solidarietà difensivo.....	138
5. Le prestazioni integrative del reddito: la misura dei trattamenti di CIGO e CIGS...	147
5.1. I limiti alla durata e alle ore integrabili.....	150
5.2. Le prestazioni erogate dai fondi di solidarietà bilaterali.....	155
6. La fine rinviata della CIG in deroga.....	163
6.1. La CIGS per cessata attività e il mancato sostegno al reddito per le imprese soggette a procedure concorsuali con cessazione dell'attività.....	173
7. La procedura per l'accesso alle integrazioni salariali.....	178
8. La Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole (CISOA)	183
9. Alcune considerazioni conclusive.....	187

Capitolo 3

Universalismo delle prestazioni integrative del reddito e finanziamento

1. L'equilibrio di bilancio e gli effetti sulle prestazioni di welfare per la tutela del reddito.....	191
2. Il finanziamento degli ammortizzatori pubblici	195
3. La contribuzione e il sistema del <i>bonus/malus</i> in vigore dal 2025.....	200
4. Il finanziamento privato dei fondi di solidarietà bilaterali	203
5. La corrispettività del sistema privato di integrazione del reddito e l'applicabilità (limitata) del principio di automaticità delle prestazioni.....	207
6. Nuove istanze di protezione: gli ammortizzatori sociali per i lavoratori autonomi..	213
6.1. Dalle indennità <i>una tantum</i> per affrontare la crisi pandemica all'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO)	222
7. Alla ricerca di un rinnovato equilibrio tra politiche passive e politiche attive	229
8. La torsione degli ammortizzatori sociali verso la transizione occupazionale.....	238
8.1. L'accordo di transizione occupazionale.....	242
8.2. L'accordo di ricollocazione.....	246
8.3. Il contratto di espansione	250
8.4. Il Fondo nuove competenze: un ammortizzatore sociale criptato?	263
8.5. Il ruolo degli incentivi alle assunzioni dei beneficiari delle integrazioni salariali.....	268
9. Alcune osservazioni conclusive	271
Conclusioni.....	275
Bibliografia	282

Introduzione

Il sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro è stato oggetto di un recente riordino normativo ad opera della legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021), la quale ha modificato il d.lgs. n. 148/2015 che, solo sei anni prima, aveva dato vita ad un vero e proprio “testo unico” delle integrazioni salariali in caso di sospensione del rapporto o di riduzione dell’orario di lavoro.

Il d.lgs. n. 148/2015, nell’ambito di una più ampia riforma del mercato del lavoro (v. l. delega n. 183/2014), aveva cercato di razionalizzare e semplificare, sia dal punto di vista normativo che amministrativo, la materia, portando a sua volta a termine un processo di revisione già intrapreso dalla l. n. 92/2012 (c.d. riforma Fornero). L’ambizione, in buona sostanza concretizzatasi, era di unificare e ricondurre a sistema tutte le disposizioni inerenti alle tutele passive del reddito prima della disoccupazione ⁽¹⁾ nel tentativo di conferire certezza e razionalità a strumenti e meccanismi che nel tempo erano diventati complicatissimi ed incomprensibili per stratificazioni normative, anche di fonte *extra* legale ⁽²⁾.

A questo “codice” degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione parziale ⁽³⁾ si deve la creazione di un sistema di protezione tendenzialmente universale (fondato sul c.d. universalismo selettivo), rigoroso e improntato alla sostenibilità finanziaria, le cui aspirazioni erano: di eliminare definitivamente (almeno sulla carta) i trattamenti in deroga e quelli concessi a favore di imprese destinate a cessare la propria attività; di rafforzare gli oneri contributivi in ragione dell’effettivo utilizzo delle prestazioni sì da scoraggiarne l’abuso; di predeterminare rigidamente la misura e soprattutto la durata massima dei trattamenti calcolando quest’ultima sulla base di archi temporali mobili per evitarne una eccessiva reiterazione; di razionalizzare le causali di accesso alle prestazioni con l’inclusione tra queste ultime del contratto di solidarietà (d’ora in poi CdS) difensivo, di cui è stata riscritta la disciplina.

Con l’obiettivo di estendere l’ambito soggettivo delle prestazioni e di ridurre le ipotesi di cassa integrazione guadagni in deroga, il d.lgs. n. 148/2015 aveva anche ridefinito il ruolo dei fondi di solidarietà bilaterali, affidando a tali soggetti, di origine negoziale, il compito di erogare i trattamenti in favore dei lavoratori di tutte le imprese con più

⁽¹⁾ Così D. GAROFALO, *La ratio della riforma*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 11; M. CINELLI, *Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in RDSS, 2015, n. 2, pp. 289 ss.

⁽²⁾ M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2016, n. 54, p. 414.

⁽³⁾ Secondo la definizione di M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2005, p. 318 che distingue la disoccupazione parziale da quella totale.

di cinque dipendenti non rientranti nella sfera d'applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria (d'ora in poi CIGO e CIGS).

Su tale impianto è intervenuta la revisione del 2021 (l. n. 234) che, modificando le disposizioni del d.lgs. n. 148/2015, ha dato una nuova configurazione a molti degli istituti che compongono la materia, al fine di dare attuazione alle linee guida enunciate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), adottato dal nostro Paese nell'aprile dello stesso anno.

Il PNRR, la cui esecuzione è condizione d'accesso ai finanziamenti di derivazione europea stanziati tramite il piano *Next Generation EU* (NGEU), prevede una molteplicità di interventi e di riforme, tesi tutti a realizzare una serie di obiettivi specifici, tra cui la coesione sociale e territoriale e la resilienza economica, sociale e istituzionale (oltre che la transizione verde, la trasformazione digitale, la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, le politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani) ⁽⁴⁾.

Nonostante la revisione e il miglioramento del sistema di ammortizzatori sociali non siano stati individuati tra le specifiche finalità delle riforme programmate nel PNRR, ma siano, invece, stati inclusi tra le riforme di accompagnamento al compimento del medesimo, il riordino delle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015 rappresenta uno snodo fondamentale nel conteso di rinnovamento delle politiche sociali nazionali, guidate dagli obiettivi trasversali dell'inclusione e della coesione sociale, che si esplicano anche sul terreno della tutela dalla disoccupazione.

Perseguendo l'obiettivo di ampliare la protezione nei casi di perdita dell'occupazione o di sottoccupazione, il legislatore del 2021 ha esteso i margini di utilizzo delle integrazioni salariali come mai prima accaduto, ricomprendendo tra i beneficiari tutti i lavoratori, senza distinzioni connesse al settore o alla dimensione dell'impresa datrice di lavoro, ha innalzato l'ammontare dei trattamenti e uniformato, in via tendenziale, le prestazioni della cassa integrazione guadagni e quelle dei fondi di solidarietà.

La c.d. universalizzazione della tutela è stata perseguita mediante l'estensione dell'intervento dei fondi bilaterali di matrice negoziale a finanziamento interamente privato che, in funzione complementare rispetto alle integrazioni pubbliche (CIGO e CIGS), hanno assunto un ruolo sempre più centrale nell'erogazione delle misure di sostegno al reddito.

Queste importanti novità rappresentano un cambio di passo rispetto alle forme di protezione tradizionalmente offerte dalle politiche passive in costanza di rapporto di lavoro che sono sempre state caratterizzate dal fatto di essere selettive e differenziate, sia nei diversi settori che a seconda della dimensione occupazionale delle imprese interessate. Esse meritano, quindi, una attenta disamina che può essere compiuta non solo in un'ottica di sistema, alla luce cioè dei principi costituzionali che governano la materia della previdenza sociale, ma anche in una prospettiva analitica, che permetta di verificarne, ad un anno dall'adozione, lo stato di effettiva attuazione.

⁽⁴⁾ All'interno del programma NGEU sono previsti due strumenti di sostegno finanziario: il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) e il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), istituiti rispettivamente dal regolamento (UE) n. 2020/2221 del 23 dicembre 2020 e dal regolamento (UE) n. 2021/241 del 12 febbraio 2021, come integrato dal regolamento delegato (UE) n. 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021.

Nell'opera di ricostruzione della disciplina vigente e di confronto con quella abrogata, la prospettiva adottata è quella dei principi e dei valori contenuti nella Carta costituzionale, che devono orientare la previdenza sociale in generale e la tutela del reddito in caso di mancanza di lavoro in particolare (v. cap. I, § 1). Dalla lettura combinata degli artt. 2, 3, 4, 35, 38 Cost. emerge la struttura portante del sistema normativo e valoriale, che si fonda sulla solidarietà e l'universalità della protezione dalla disoccupazione parziale (artt. 2, 3, 38 Cost.) e la cui funzione è di assicurare la liberazione dal bisogno dei lavoratori sospesi o a orario ridotto per il tramite di prestazioni sostitutive del reddito perduto e anche di percorsi di accrescimento delle competenze o di riqualificazione professionale, sì da instaurare una costante dialettica tra tutela della posizione persa sul mercato e supporto per la reintegrazione in esso (art. 4, 35, 38 Cost.). L'apparato normativo finalizzato alla sostenibilità sociale imperniata sulla solidarietà, nel nostro Paese, si è storicamente radicato sul modello dell'assicurazione sociale, ove la mutualità tra soggetti esposti al rischio di trovarsi nella condizione di bisogno e la corrispettività tra il loro apporto contributivo e le prestazioni ricevute hanno cercato di perseguire anche la sostenibilità finanziaria del sistema, che ne condiziona la concreta realizzazione.

Sempre nell'ottica di salvaguardare la tenuta finanziaria dell'apparato delle misure di sostegno al reddito, rafforzata dalla positivizzazione nell'art. 81 Cost. del principio di pareggio di bilancio (in ossequio ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea), la regolamentazione delle integrazioni salariali ha valorizzato la condizionalità tra erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito e la partecipazione del beneficiario alle misure di politica attiva del lavoro.

La costante ricerca di un bilanciamento tra le istanze di accrescimento del grado di inclusione e la necessità di preservare l'equilibrio finanziario, poi, ha spinto il legislatore ad adottare un modello di protezione misto pubblico/privato in cui i fondi bilaterali di solidarietà sono stati chiamati ad adempiere a una porzione delle funzioni proprie della cassa integrazione, trovando copertura costituzionale nella libertà di scelta degli strumenti per assicurare i mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori (art. 38, comma 2, Cost.). La risultante di questo processo è stata la creazione un *welfare mix* speciale per la tutela del reddito, in cui l'intervento privato è stato attratto nella sfera di assolvimento di essenziali compiti di rilevanza pubblicistica.

Con il riordino del 2021, questo processo di progressiva realizzazione della tutela universale trova compimento nell'area del lavoro subordinato proprio grazie al ruolo attribuito ai fondi bilaterali, estesi a copertura di tutti i datori di lavoro, anche con unico dipendente.

Al tempo stesso, la disciplina revisionata degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro è connotata anche da una nuova finalizzazione: le misure di integrazione salariale non garantiscono solo la protezione passiva per la carenza reddituale a favore di più ampie categorie di soggetti esposti al rischio di disoccupazione, bensì orientano quest'ultima anche alla reimmissione dei lavoratori nel mercato del lavoro, attraverso un potenziamento degli strumenti di agevolazione delle transizioni occupazionali che operano già nella fase della sospensione del rapporto (quando cioè l'occupazione non è stata ancora perduta, ma vi sono concrete prospettive che essa venga a mancare all'esito dei periodi di CIGS).

In questo senso si pongono le modifiche alla causale CIGS della riorganizzazione, estesa ai processi di transizione, la previsione dell'accordo di transizione occupazionale (d'ora in poi ATO), la revisione del contratto di espansione. Nella disciplina di tutti questi istituti si coglie una torsione degli ammortizzatori sociali verso una finalità diversa e aggiuntiva rispetto alla tutela dell'occupazione presente, quella cioè della promozione dell'occupazione futura.

Tracciato il contesto normativo in cui questo lavoro monografico si cala, lo scopo della ricerca sviluppata nei successivi tre capitoli è quello di verificare, attraverso un'analisi attenta della disciplina degli strumenti integrativi del reddito che operano in costanza di rapporto di lavoro, quali sono i tratti di specificità di questa che ormai (vista la sua ampiezza e complessità) possiamo chiamare "materia" – seppur parte del più vasto sistema di sicurezza sociale – allo scopo di appurare se le integrazioni salariali, soprattutto dopo l'ultimo riordino normativo, si limitano a perseguire la liberazione dal bisogno in quanto tale oppure, se tramite questa finalità mediata, esse mirano a raggiungere anche il fine ulteriore della ricollocazione dei lavoratori protetti. Lo studio è quindi teso a valutare se l'azione a sostegno del c.d. welfare universalistico abbia determinato un allargamento non solo della platea dei soggetti tutelati, ma anche delle finalità del sistema nel suo complesso, orientando gli strumenti per la protezione dalla mancanza/insufficienza di lavoro, in via strumentale, alla solidarietà redistributiva delle risorse e, in funzione finalistica, all'accrescimento delle opportunità di nuova occupazione.

A tal fine, il percorso argomentativo si articola attorno a tre direttrici, che possono essere riassunte in altrettanti concetti chiave: corrispettività (cap. I), universalizzazione (cap. II), sostenibilità del sistema in una duplice prospettiva, finanziaria e finalistica (cap. III).

Una volta ricostruito il fondamento costituzionale delle misure di sostegno al reddito e delimitati i margini di autonomia del legislatore ordinario, la riflessione si sposta sull'evoluzione della normativa, evidenziando come essa sia stata contraddistinta dal principio di corrispettività (tipico del modello mutualistico-assicurativo), che ha influenzato la continua ricerca di un temperamento tra la tendenza ad ampliare il perimetro della protezione e la necessità di rispettare i vincoli finanziari derivanti dalla limitatezza delle risorse disponibili (cap. I).

L'analisi ricostruisce poi la disciplina vigente, che ha realizzato un sistema di tutela universale, guidato dall'emergere di nuovi bisogni e di nuovi soggetti bisognosi, e ha contato, ancor di più che in passato, sull'intervento del welfare negoziale e sulla sua omologazione rispetto a quello pubblico (cap. II).

Da ultimo, l'esame si concentra sui meccanismi di finanziamento delle prestazioni e sugli istituti che, mediante l'erogazione di prestazioni integrative del reddito, mirano a supportare i processi di transizione occupazionale per giungere a constatare se la normativa in tema di ammortizzatori sociali abbia saputo trovare un nuovo punto di equilibrio tra il perseguimento della propria funzione sociale e la realizzazione della sostenibilità finanziaria del sistema, per mezzo di una nuova finalizzazione dei trattamenti previdenziali che previene, a monte, l'accrescimento dell'area del non lavoro, per non dover, a valle, intervenire con misure assistenziali di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (cap. III).

Capitolo 1.

La tutela del reddito: principi, evoluzione e prospettive del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro

1. I fondamenti della tutela dalla disoccupazione alla luce dei valori costituzionali

La tutela dalla disoccupazione è parte integrante del sistema di sicurezza sociale ⁽¹⁾, il quale, garantendo la libertà dal bisogno, costituisce uno degli obiettivi primari dei moderni ordinamenti democratici ed il fondamento di una serie di diritti e di libertà che ad esso risultano informati quali il diritto alla salute, all'assistenza e alla previdenza, la libertà di iniziativa privata in campo assistenziale e previdenziale ⁽²⁾.

Sin dall'epoca moderna, ma soprattutto all'indomani del secondo conflitto mondiale, la realizzazione della liberazione dal bisogno è "uscita" dalla sfera dei compiti di esclusiva pertinenza della società civile per confluire tra le funzioni primarie dello Stato. Tale passaggio, che ha ridefinito un nuovo rapporto tra singolo, società e apparato pubblico, è avvenuto in forza dell'evoluzione dallo stato di diritto allo stato sociale, dal sistema capitalistico neutrale di stampo liberale a quello interventista del capitalismo maturo delle democrazie occidentali, dagli «ordinamenti del mercato individualista» ⁽³⁾ delle rivoluzioni moderne alla società pluralista degli individui organizzati in gruppo, dall'individuo liberato e responsabilizzato a quello bisognoso e insicuro che ricerca generalizzata protezione nello Stato assistenzialista.

L'azione sociale ha assunto forme e natura giuridica diverse nelle varie fasi storiche e a seconda delle ideologie politiche che ne hanno costituito il fondamento.

⁽¹⁾ Il diritto alla "sicurezza sociale", enunciato per la prima volta nel mondo occidentale dal programma politico della Carta Atlantica del 1941, fu poi annoverato tra i diritti umani, per la prima volta nella storia delle relazioni internazionali, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; sulle origini e sul significato della "sicurezza sociale" si rinvia alla amplissima bibliografia in materia, tra cui v. F. SANTORO PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Rivista Italiana della Previdenza Sociale*, 1948, n. 1, pp. 177 ss.; U. PROSPERETTI, *Sulle nozioni di protezione sociale e sicurezza sociale*, in *RGL*, 1954, I, pp. 296 ss.; L. LEVI SANDRI, *Sicurezza sociale e diritto del lavoro*, in *RTDPub*, 1959, pp. 776 ss.; G. CHIARELLI, *Appunti sulla sicurezza sociale*, in *RDL*, 1965, I, pp. 287 ss.; M. PERSIANI, voce *Sicurezza sociale*, in *NDI*, XVII, 1970, pp. 300 ss.; V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo costituzione*, Franco Angeli, 1986; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. I principi fondamentali*, Giuffrè, 1988; M. CINELLI, voce *Diritto della Sicurezza Sociale*, in *ED*, Annali, 1990, pp. 449 ss.; L. NOGLER, *Quale sicurezza sociale nell'Unione europea?*, in *RGL*, 1994, I, pp. 49 ss.; M. PERSIANI, voce *Diritto della Sicurezza Sociale*, in *ED*, Annali, 2011, pp. 447 ss.

⁽²⁾ Così M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2018, pp. 2 ss.

⁽³⁾ Espressione questa di G.P. CELLA, *Non di solo mercato*, Edizioni Lavoro, 1994, pp. 29.

Fin dai primordi del *Welfare State*, coincidenti con la rivoluzione industriale, l'esigenza di tutela maggiormente avvertita ha riguardato i soggetti che si trovavano in condizioni di bisogno per eventi che ne riducevano la capacità lavorativa. Tra le ragioni di tale attenzione, rivolta in via primaria ai lavoratori e non a tutti i cittadini, vi era la nascita di una coscienza di classe e la volontà di diminuire le tensioni sociali derivanti dalle trasformazioni economiche ⁽⁴⁾. Lo stesso valore della solidarietà, che fonda la sicurezza sociale e al tempo stesso ne costituisce il fine ultimo ⁽⁵⁾, ha visto uno «slittamento da un concetto di eguaglianza politica ad un concetto di emancipazione sociale» ⁽⁶⁾ proprio in coincidenza con la sua affermazione da valore politico a ideologia del movimento operaio.

Sulla scorta dell'ideologia liberale, il modello prescelto per garantire la protezione sociale è stato quello assicurativo, incentrato su schemi mutualistici e categoriali, dapprima declinato esclusivamente in ambito privato e, a partire dal periodo corporativo, trasmigrato nelle assicurazioni sociali, connotate da interventi e finalità pubblici ⁽⁷⁾.

L'assicurazione sociale, in quanto ispirata al modello della mutualità – ed idonea quindi a selezionare, mediante criteri contributivi, i destinatari della tutela sociale e le prestazioni da erogare – affidava ai diretti interessati non solo la responsabilità di garantire la protezione dai propri bisogni futuri, ma anche il finanziamento della stessa tutela ⁽⁸⁾, nell'ottica delle regole proprie del commercio.

L'interdipendenza tra obbligo contributivo, e quindi condizione professionale, e diritto alle prestazioni sociali non è, invece, posta alla base della “architettura” del sistema di sicurezza sociale delineato dalla Costituzione repubblicana. L'art. 38 Cost. non richiama espressamente la logica di scambio strettamente assicurativa, ma accoglie, al contrario, una concezione tendenzialmente universalistica della libertà dal bisogno quale interesse pubblico ⁽⁹⁾, espressione della solidarietà tra tutti i cittadini (art.

⁽⁴⁾ La tutela di chi è privo dei mezzi di vita aveva come scopo originario quello di mantenere l'ordine pubblico ed evitare qualsiasi forma di protesta; in proposito v. M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, 2020, p. 3.

⁽⁵⁾ Sul concetto di solidarietà quale valore fondativo del costituzionalismo democratico europeo v. tra i molti M. CINELLI, voce *Sicurezza*, in *Enc. Dir.*, 1990, XLII; W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *SM*, 2000, n. 1, pp. 13 ss.; S. SCIARRA, *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano*, Il Mulino, 2007; M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *RDSS*, 2009, n. 2, pp. 239 ss.; M. PACI, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *SM*, 2008, I, pp. 4 ss.; S. STJERNO, *Le tradizioni di solidarietà*, in *RDSS*, 2009, n. 2, pp. 267 ss.; G. CANAVESI, I. DI SPILIMBERGO (a cura di), *Solidarietà, sussidiarietà e sicurezza sociale. Giornata di studi in onore di Paola Olivelli*, EUM, 2012; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del Diritto*, 2012, n. 4, pp. 525 ss.; R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *RDSS*, 2016, n. 4, pp. 602 ss.

⁽⁶⁾ Così M. SALVATI, *Solidarietà: una scheda storica*, in *Parolechiave*, 1993, n. 2, p. 11 ss.

⁽⁷⁾ Sul ruolo del principio assicurativo nell'ordinamento nazionale v. *ex multis* G.G. BALANDI, voce *Assicurazione sociale*, in *DDPComm*, 1987, vol. I, pp. 379 ss.; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 1988, pp. 47 ss.; M. CINELLI, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 1989, p. 12.

⁽⁸⁾ G.G. BALANDI, *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali*, in *DLRI*, 1986, pp. 425 ss.

⁽⁹⁾ Cfr. D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, Working Paper ADAPT, 2023, n. 5, pp. 6-7, secondo cui «l'evoluzione del sistema di sicurezza sociale costituzionalizzato mostra una torsione tendenzialmente universalistica, con una progressiva estensione dell'ambito di tutela a categorie escluse, potendosi citare a tale riguardo la pensione sociale (ora assegno sociale), la tutela degli invalidi civili, il servizio sanitario nazionale, gli assegni di maternità e per i nuclei familiari numerosi, il Sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000)»; secondo R. CASILLO, *Reddito di inclusione e*

2 Cost.) in vista della realizzazione dell'eguaglianza sostanziale-distributiva che rende effettiva la garanzia dell'integrazione sociale e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.)⁽¹⁰⁾. L'art. 38 Cost., che stabilisce le linee guida del nostro sistema di sicurezza sociale all'assistenza e alla previdenza, attribuisce, infatti, allo Stato il compito di predisporre ed integrare gli organi e gli istituti necessari (comma 4) ad assicurare a tutti i cittadini in stato di bisogno il diritto ai mezzi necessari per vivere (comma 1), il diritto di tutti i lavoratori (senza distinzioni tra subordinati e non)⁽¹¹⁾ a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita a fronte di particolari eventi⁽¹²⁾ (comma 2) e il diritto all'educazione e all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati (comma 3).

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

La norma in esame, riconosciuta quale fonte atta ad elevare al rango di valore costituzionale la tutela di chi versa in condizione di bisogno in un'ottica solidaristica, è stata oggetto di opposte letture che hanno definito ora come unitaria o dinamica, ora come duale o statica, la qualificazione giuridica del concetto di sicurezza sociale⁽¹³⁾.

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

figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale, in *DLM*, 2018, n. 3, p. 491, tra le funzioni del sistema andrebbe ricompresa anche l'inclusione sociale.

⁽¹⁰⁾ Sul collegamento tra gli artt. 2 e 3 Cost. e i diritti sociali in generale cfr. tra gli altri M. BENVENUTI, voce *Diritti sociali*, in *DDPubb*, vol. V, agg., 2012, pp. 234 ss.; V. SATTÀ, *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Jovene, 2012, pp. 77 ss.; S. GIUBBONI, A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *RDSS*, 2015, n. 2, pp. 297 ss.; A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *RDSS*, 2020, n. 4, pp. 707 ss., spec. pp. 712 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. tra i molti U. PROSPERETTI, *Sulle nozioni di protezione sociale e sicurezza sociale*, cit., pp. 302-303, che evidenzia come la nozione di «lavoratori» di cui all'art. 38 Cost. debba essere letta alla luce della nozione di cui all'art. 3 Cost. che vi ricomprende cioè tutti i cittadini economicamente attivi; sul collegamento tra gli artt. 35 e 38 Cost. ai fini dell'inclusione dei lavoratori autonomi nel perimetro della tutela previdenziale cfr. più di recente M.G. GAROFALO, *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *DLRI*, 2008, n. 117, pp. 21 ss.; F. MARTELLONI, *La tutela del lavoro nel prisma dell'art. 35 Cost.*, in *RIDL*, 2020, n. 3, I, pp. 399 ss.

⁽¹²⁾ Si ritiene che l'elencazione degli accadimenti generatori di bisogno di cui all'art. 38 Cost. (infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria) sia meramente esemplificativa e non tassativa; v. per tutti M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2011, p. 17; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2013, p. 178.

⁽¹³⁾ La definizione delle contrapposte teorie secondo i termini “dinamica” e “statica” è di C. LAGALA, *La previdenza sociale tra solidarietà e mutualità*, Cacucci, 2001, pp. 14-15.

la diversità tra assistenza e previdenza va ricercata, secondo questa concezione, nell'ambito e nella intensità della tutela ⁽¹⁴⁾.

Secondo una visione dualistica, all'opposto, la sicurezza sociale sarebbe perseguibile con politiche e strumenti di diversa natura, collocandosi, da un lato, l'assistenza sociale (comma 1, art. 38 Cost.), rivolta ai bisogni dei cittadini inabili al lavoro, finanziariamente sostenuta dalla solidarietà generale e sottoposta alla prova dei mezzi, e dall'altro lato, la previdenza sociale (comma 2, art. 38 Cost.), quale forma obbligatoria di assicurazione sociale rivolta ai soli lavoratori, i quali, insieme ai datori di lavoro, devono sostenerne il peso finanziario, riservandosi allo Stato l'istituzione e il mantenimento dell'apparato organizzativo ⁽¹⁵⁾.

Tali interpretazioni, frutto di un dibattito mai sopito, finiscono per distinguere l'area e il grado della tutela, ma non il suo fondamento, non potendosi prescindere dall'incontroversa considerazione che l'ordinamento costituzionale nel suo complesso disegna un modello di sicurezza sociale direttamente collegato all'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., da realizzarsi non solo per il tramite dei pubblici poteri, ma anche grazie al ruolo attivo dei singoli e delle formazioni sociali, in ragione del dovere di solidarietà economica e sociale che l'art. 2 Cost. impone loro ⁽¹⁶⁾.

La realizzazione dei diritti sociali, e cioè il soddisfacimento della liberazione dal bisogno, si caratterizza, a differenza dei diritti di libertà, per l'insufficienza dell'astensione

⁽¹⁴⁾ Si veda la storica ricostruzione di M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, 1960, ripresa e ampliata in ID., *Art. 38*, in G. BRANCA (a cura di), *op. cit.*, p. 237; nonché ID., *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2014; M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2016; in senso analogo G.G. BALANDI, *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali*, in *DLRI*, 1986, pp. 523 ss.; F.P. ROSSI, *La previdenza sociale*, Cedam, 2000; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2012, 331 ss.; S. RENGA, *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica, 2022, spec. pp. 62 ss.

⁽¹⁵⁾ V. tra i molti G. MAZZONI, *Previdenza e assistenza: due parallele che non si incontrano mai*, in *PS*, 1963, 456 ss.; V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo costituzione*, cit.; ID., *Un'esigenza che si impone: la scissione, effettiva oltre che concettuale, tra previdenza sociale e assistenza sociale*, in *Rivista della Previdenza Sociale*, 1979, pp. 557 ss.; G. ALIBRANDI, *Infortunati sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, 1979; G. CHIARELLI, *op. cit.*, pp. 287 ss.; M. PACI, *I rapporti tra previdenza e assistenza e le prospettive aperte dalla legge di ristrutturazione dell'I.N.P.S.*, in *PS*, 1989, pp. 849 ss.; G. CIOCCA, *La libertà della previdenza privata*, Giuffrè, 1998; M. D'ONGHIA, P. CURZIO, *La sicurezza sociale nella Costituzione e nel diritto dell'Unione europea*, in P. CURZIO, L. DI PAOLA, R. ROMEI (diretto da), *Previdenza ed assistenza*, Giuffrè, 2017, pp. 1 ss.; M. D'ONGHIA, *Sicurezza sociale ed effettività dei diritti, tra eguaglianza e solidarietà, nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Per i sessant'anni della Corte Costituzionale*, Atti del convegno scientifico 19-20 maggio 2016, Giuffrè, 2017, pp. 291 ss.; G. CANAVESI, E. ALES, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione*, Atti dei Seminari di studi previdenziali Maceratesi, Giappichelli, 2017, pp. XV ss.

⁽¹⁶⁾ Sul rapporto che intercorre tra artt. 2, 3, comma 2 e 38 Cost. si rinvia per tutti a M. PERSIANI, *Commento all'art. 38*, cit., pp. 232 ss.; sul valore dell'uguaglianza sostanziale quale fondamento dello Stato sociale v. tra i molti C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, 1954, pp. 17 ss.; U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2 comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, pp. 162 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, 2002; E. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Cedam, 2003.

da interventi esterni, necessitando invece dell'adozione di iniziative positive ⁽¹⁷⁾. Tuttavia, come affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale, l'art. 38 Cost. vincola il legislatore ad un'obbligazione solidale di risultato e non di mezzi, prescrivendo l'attuazione di un programma di liberazione dell'uomo dal bisogno attraverso precise finalità di protezione, senza però predeterminare gli strumenti utilizzabili ⁽¹⁸⁾.

Il *quomodo* e il *quantum* delle prestazioni sono cioè rimessi alla discrezionalità del legislatore ⁽¹⁹⁾, dovendo essere i concetti di "mantenimento assistenziale" e di "adeguatezza" della prestazione previdenziale esclusivamente valutati alla stregua del criterio di "razionalità-ragionevolezza" di cui all'art. 3, comma 2, Cost. ⁽²⁰⁾ (su cui v. *amplius* § 1.2).

⁽¹⁷⁾ Già P. CALAMANDREI, *Introduzione*, in F. RUFFINI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, La Nuova Italia editrice, 1946, II ed., p. XXXVIII, nel distinguere i diritti di libertà dai diritti sociali osservava rispetto a questi ultimi che «ad essi corrisponde da parte dello stato un obbligo positivo di fare e di dare, e pongono allo stato, per la loro soddisfazione, una serie di esigenze pratiche che non possono essere soddisfatte se non disponendo di mezzi adeguati, conseguibili soltanto a prezzo di profonde trasformazioni dei rapporti basati sull'economia liberale»; v. sul punto anche A. PACE, *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di P. Calamandrei*, in PD, 1988, n. 4, pp. 683 ss.; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Giappichelli, 1990; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, 1994, pp. 545 ss.; G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, 2016, n. 2, pp. 503 ss.

⁽¹⁸⁾ In proposito si osservi l'orientamento più volte espresso dalla Corte costituzionale, la quale, pur affermando una netta distinzione tra assistenza e previdenza, quali modelli separati e tipici di intervento sociale, ha sempre riconosciuto la piena libertà allo Stato di scegliere le strutture organizzative ritenute più convenienti al raggiungimento dei fini indicati, anche attraverso strumenti atipici, nella consapevolezza del carattere aperto dell'art. 38 Cost.; cfr. *ex multis* C. cost. 6 giugno 1974, n. 160; C. cost. 15 febbraio 1984, n. 28; C. cost. 17 aprile 1985, n. 105; C. cost. 19 gennaio 1995, n. 17; in dottrina sul tema si rinvia a M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in RIDL, 1999, n. 1, I, pp. 71 ss.; M. PERSIANI, *Giurisprudenza costituzionale e diritto della previdenza sociale*, in AA.VV., *Lavoro: la giurisprudenza costituzionale (1956-1986)*, Istituto poligrafico e zecca dello stato, vol. IV, tomo II, 1987, pp. 85 ss.

⁽¹⁹⁾ Già C. cost. 5 febbraio 1986, n. 31, in GC, 1986, I, c. 725, con nota di A. ANDREONI, aveva puntualizzato che il legislatore ordinario può legittimamente fare uso della sua discrezionalità, fissando diversamente l'importo della prestazione «per diverse categorie di lavoratori, in relazione alle diverse esigenze di vita dei lavoratori stessi [...], tenendo eventualmente anche conto della maggior massa contributiva riflettente la maggior massa retributiva»; v. anche C. cost. 14 luglio 1988, n. 822, in GC, 1988, I, 2191, ha poi riconosciuto al legislatore ordinario una discrezionalità indifferenziatamente riferibile alla «determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali»; analogamente si vedano C. cost. 30 dicembre 1993, n. 477, in GCost, 1993, p. 3917; C. cost. 10 giugno 1994, n. 240, in GC, 1994, I, pp. 1743 ss.; C. cost. 31 marzo 1995, n. 99, in GI, 1995, pp. 529 ss.; C. cost. 24 ottobre 1996, n. 361, in RCDL, 1997, pp. 483 ss.; C. cost. 27 dicembre 1996, n. 417, in GC, 1996, pp. 6 ss.; C. cost. 11 novembre 2010, n. 316, in RIDL, 2011, n. 2, II, pp. 438 ss.; C. cost. 10 marzo 2017, n. 53, in GC, 2017, 2, pp. 627 ss., con nota di R. PESSI, E. ROCCHINI; C. cost. 18 luglio 2014, n. 215, in GCost, 2014, 4, pp. 3416 ss., con nota di D. MEZZACAPO; C. cost. 9 novembre 2020, n. 234, in RDSS, 2020, 4, pp. 831 ss., con nota di P. SANDULLI.

⁽²⁰⁾ Tra le molteplici ricostruzioni dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul tema v. S. RENGA, *Proporzionalità, adeguatezza ed eguaglianza nella tutela sociale dei lavoratori*, in LD, 2005, n. 1, pp. 53 ss.; A.M. BATTISTI, *L'«adeguatezza» della prestazione tra Costituzione e riforme legislative*, in RDSS, 2008, n. 2, pp. 309 ss.; M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013, pp. 135 ss.; R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in RDSS, 2016, n. 3, pp. 513 ss.; ID., *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in RDSS, 2016, 595 ss.; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in RDSS, 2017, n. 1, pp. 16 ss.; M. PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in DLRI, 2017,

Di tale riconosciuta discrezionalità è prova l'evoluzione della legislazione ordinaria in materia di sicurezza sociale, che è stata nel tempo "erratica", ora protesa verso un sistema tendenzialmente universalistico di tutela, ora frenata da un'indisponibilità politica ed economica alla sua effettiva realizzazione, sempre oscillante tra finalità perequative ed esigenze di risparmio delle risorse.

In questo alternarsi tra spinte verso l'adozione di schemi previdenziali strettamente mutualistici e contropunte tese ad assicurare l'universalizzazione della tutela nell'ottica della solidarietà generale i contorni della distinzione tra previdenza e assistenza hanno spesso finito per confondersi e sovrapporsi, al pari della composizione delle relative fonti di finanziamento, dando luogo a una ibridazione dei due modelli tradizionali.

Così, ad esempio, nella materia della previdenza sociale, il meccanismo assicurativo che l'ha storicamente caratterizzata ha nel tempo subito trasformazioni e distorsioni tali da non poter più essere identificato con il modello unico (v. § 1.1), tanto che la dottrina è giunta a parlare di «deriva assistenzialistica della previdenza»⁽²¹⁾ e il legislatore è intervenuto a più riprese cercando di ridefinire i confini dei due ambiti di tutela, attraverso il restringimento di alcune delle misure protettive rivolte ai lavoratori e il recupero di istituti che legano prestazione e contribuzione. Segnali di questa tendenza sono rinvenibili non solo in campo pensionistico, già a partire dalla l. n. 335/1995, ma anche nell'area degli ammortizzatori sociali ove in tempi più recenti sono stati adottati la l. n. 92/2012 e i d.lgs. n. 22 e n. 148 del 2015, di cui si darà conto nei paragrafi che seguono.

1.1. Mutualità assicurativa e solidarietà

Stante la complessità del sistema di protezione sociale, meritano di essere tratteggiate le tappe che hanno segnato l'evoluzione della specifica materia della tutela dalla disoccupazione in costanza di rapporto di lavoro, per definizione riconducibile al modello lavoristico-previdenziale.

Punto di partenza per tale analisi è la genesi del sistema di protezione dalla disoccupazione, il quale ha preso forma a partire dal sovvertimento della visione che contrapponeva "poveri" e "occupati", ascrivendo alla posizione nel mercato del lavoro il valore di forma di contrasto alla povertà.

Nell'ultimo quarto del XIX secolo, le trasformazioni economiche e sociali indotte dalla rivoluzione industriale hanno tradotto nella realtà ciò che in precedenza poteva

n. 145, pp. 281 ss.; M. MASSA, *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale negli anni della crisi*, in *LD*, 2018, n. 1, pp. 77 ss.; E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte Costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, in *RDSS*, 2019, n. 3, pp. 521 ss.; R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *RGL*, 2020, n. 4, I, pp. 661 ss.; M. GAMBACCIANI, *Mezzi adeguati alle esigenze di vita, Costituzione e previdenza complementare*, in *VTDL*, 2021, n. 4, pp. 791 ss.; G. LUDOVICO, *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, *ivi*, pp. 815 ss.

⁽²¹⁾ D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, *cit.*, p. 8; sulla ibridazione tra previdenza e assistenza cfr. anche O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *RDSS*, 2021, n. 4, pp. 693 ss.

essere considerato solo un ipotetico ossimoro, quello di lavoratore povero ⁽²²⁾ e hanno posto la necessità di far fronte ai problemi sociali derivanti dal lavoro stesso.

Questo cambiamento di prospettiva ha spostato l'oggetto della tutela dall'attualità della condizione di bisogno al "rischio" che tale condizione si verificasse, portando ad individuare nell'assicurazione lo strumento per prevenire le conseguenze dell'inveramento del rischio medesimo ⁽²³⁾.

È nata così l'assicurazione sociale, «da più significativa evoluzione del modo di affrontare la "questione sociale"» ⁽²⁴⁾ che, in una prospettiva marcatamente transattiva, ha escluso il coinvolgimento della leva fiscale per il suo finanziamento e ha determinato una redistribuzione dei costi della protezione dal bisogno tra gli interessati.

Sulla base di questo meccanismo, la platea dei destinatari della tutela è stata individuata tra coloro che sono sottoposti ad una particolare tipologia di rischio, il c.d. "rischio sociale" ⁽²⁵⁾ che accomuna una classe di cittadini e determina una rigorosa delimitazione dei potenziali fruitori della protezione. Detta selezione dei beneficiari è l'elemento fondante su cui poggia il sistema, in quanto consente una programmazione attuariale delle risorse necessarie al suo funzionamento e, secondo il modello della mutualità, ripartisce i costi e i benefici entro un circuito chiuso di cui sono parte i soggetti esposti allo stesso rischio.

L'assetto solidaristico si radica, quindi, all'interno del gruppo di riferimento, dando forma ad una solidarietà endocategoriale, ancorché mediata dall'assicuratore che redistribuisce il rischio comune tra gli assicurati ⁽²⁶⁾.

Tale struttura mutualistico-assicurativa consente di finanziare le prestazioni esclusivamente mediante i versamenti contributivi dagli interessati e, di conseguenza, di erogare prestazioni quantificate sulla base dei contributi corrisposti.

⁽²²⁾ Cfr. G.G. BALANDI, voce *Mercato del lavoro (tutela nel)*, in *Enc. Dir.*, Annali X, 2017, pp. 519 ss.

⁽²³⁾ Sulla ricostruzione storica dell'evoluzione dell'assicurazione sociale cfr., *ex multis*, L. BARASSI, *Il sistema delle assicurazioni sociali nell'ordinamento sindacale e corporativo*, in *Archivio di Studi Corporativi*, 1932, pp. 159 ss.; G.M. BALDI, *Origine ed evoluzione della legislazione sulle assicurazioni sociali in Italia*, in *RIMP*, 1950, I, pp. 717 ss.; A. DONATI, *Il rapporto giuridico delle assicurazioni sociali*, in *DL*, 1950, I, pp. 1 ss.; E. CATALDI, *Studi di diritto della previdenza sociale*, Giuffrè, 1958, pp. 115 ss.; L. DE LITALA, *Diritto delle assicurazioni sociali*, Utet, 1959, pp. 28 ss.; A. CHERUBINI, *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (1900-1965)*, in *RIMP*, 1968, I, pp. 609 ss.; L. MARTONE, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, in *QF*, 1974-1975; I. PIVA, *Problemi giuridici e politici della "responsabilità" alle origini dell'assicurazione infortuni sul lavoro in Italia*, in *RIMP*, 1980, I, pp. 649 ss.; G.C. JOCTEAU, *Le origini della legislazione sociale in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in *Movimento operaio e socialista*, 1982, XXVIII, n. 2, pp. 290; L. GAETA, *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, ESI, 1986; T.L. RIZZO, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, ESI, 1988; L. CASTELVETRI, *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffrè, 1994, pp. 103-106; L. GAETA, A. VISCOMI, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, 1996.

⁽²⁴⁾ V. FERRANTE, T. TRANQUILLO, *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2016, p. 382.

⁽²⁵⁾ Sul punto cfr. M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, cit., pp. 317 ss.

⁽²⁶⁾ Così cfr. M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *DLRI*, n. 140, pp. 641 ss.; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., p. 11.

Tra i rischi sociali individuati, l'infortunio in particolare fu il primo ad essere assicurato anche nell'ordinamento del Regno d'Italia ⁽²⁷⁾ mentre la vecchiaia veniva assimilata ad una invalidità presunta ⁽²⁸⁾.

Solo in un secondo momento anche la disoccupazione è divenuta oggetto di protezione (con l'adozione del d.l.lgt. n. 603/1919), ma essa era intesa in un'accezione limitata, quale mancanza di lavoro c.d. «frizionale», cioè derivante da episodi occasionali, di breve durata e connessa alle temporanee oscillazioni economiche e/o produttive di un mercato del lavoro stabile.

Da questa concezione dell'evento protetto – la disoccupazione c.d. “frizionale” – derivava una (ulteriore) selezione dei soggetti tutelati, individuati nei lavoratori regolarmente occupati e non anche in quelli precari, in perfetta aderenza allo schema assicurativo adottato, in cui solo per i primi la mancanza di lavoro costituiva un evento futuro e incerto e, quindi, assicurabile ⁽²⁹⁾.

Successivamente, nel periodo corporativo, l'evoluzione dei meccanismi di tutela si è realizzata nel segno della sistematicità e della completezza, garantendone l'estensione oggettiva e soggettiva ⁽³⁰⁾, ma senza intaccare lo schema mutualistico di fondo. L'ideologia del regime fascista, finalizzata al perseguimento dell'interesse superiore della nazione, ha tuttavia permeato anche la legislazione previdenziale, orientandola al superamento della contrapposizione classista e degli interessi delle parti sociali ⁽³¹⁾. In questo contesto i lavoratori erano tutelati dalla mancanza di lavoro con misure differenziate, tra cui, oltre alle forme di sostegno al reddito consistenti in erogazioni patrimoniali sostitutive, vi erano anche erogazioni di servizi come ad esempio quelli dell'Ente Opera Assistenziale.

La garanzia di un reddito sostitutivo è, del resto, solo una delle possibili forme che l'intervento di tutela dello Stato sociale può assumere, ma è anche quella che ha trovato proprio nell'assicurazione sociale il suo strumento attuativo ideale. Essa, infatti, è idonea a controbilanciare il disequilibrio prodotto dall'erogazione di un trattamento monetario non connesso all'effettuazione di una prestazione lavorativa, con la funzione di controllo sul comportamento del soggetto protetto mantenendo, quindi, inalterato l'ordine economico-sociale. L'erogazione della prestazione economica è, infatti,

⁽²⁷⁾ V. l. n. 80/1898 che ha istituito l'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro degli operai dell'industria e d.l.lgt. n. 1405/1917 che l'ha estesa agli operai agricoli; l. n. 350/1898, sull'assicurazione volontaria per l'invalidità e la vecchiaia, poi trasformata in obbligatoria dal d.l.lgt. n. 603/1919.
⁽²⁸⁾ V. A. AVIO, *Vecchiaia e lavoro. Tra solidarietà e corresponsabilità*, Futura, 2008, il quale sottolinea che la vecchiaia era qualificata come un'ipotesi di presunzione di invalidità al raggiungimento di una certa età anagrafica, posto che alle origini (1898 per l'assicurazione volontaria e 1919 per quella obbligatoria) l'età pensionabile era superiore alla sopravvivenza media; in tema cfr. anche G.G. BALANDI, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *LD*, 2015, n. 2, p. 313.

⁽²⁹⁾ Cfr. G.G. BALANDI, voce *Mercato del lavoro (tutela nel)*, cit., p. 521.

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

⁽³¹⁾ Si veda in proposito l'art. 26 ss. della Carta del lavoro del 1927, ove la previdenza viene definita come «un'alta manifestazione del principio di collaborazione»; in proposito cfr. S. VINCI, *Il fascismo e la previdenza sociale*, in *Annali della facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Cacucci, 2011, pp. 709 ss. ed ivi i numerosi riferimenti bibliografici.

condizionata al comportamento del beneficiario della stessa, il quale, da un lato, è obbligato al versamento contributivo concorrendo a sopportare l'onere finanziario della tutela (che resta così a carico delle categorie interessate o, comunque, dei datori di lavoro) e, dall'altro lato, deve tenere un atteggiamento di meritevolezza, riassumibile nella estraneità al verificarsi dell'evento, che deve rimanere appunto aleatorio⁽³²⁾. È su tali ragioni che si è radicata la “fortuna” dello strumento assicurativo il quale, seppur epurato e riletto alla luce dei principi democratici, non è mai stato completamente abbandonato neanche dopo l'emanazione della Carta costituzionale⁽³³⁾. Quest'ultima ha contribuito a mutare profondamente i valori di fondo del modello originario, ibridandoli con quelli propri dell'universalismo tendenziale dell'integrazione sociale, di ispirazione beveridgiana, che trova nell'eguaglianza sostanziale il proprio fine e nella solidarietà lo strumento per realizzarla, attraverso il coinvolgimento di fasce sempre più ampie di cittadini nell'area della protezione sociale. Per tale via i tipici elementi strutturali dello schema assicurativo si sono “sbiaditi” entro i confini giuridici della giustizia redistributiva accolta dalla Costituzione, assumendo peculiarità proprie e sviluppandosi secondo caratteri e funzioni normative originali.

Ne sono testimonianza: l'abbandono del carattere speculativo dinanzi all'obbligatorietà del rapporto; l'affievolimento del rischio protetto, che pur mantenendo rilievo quale evento futuro e incerto capace di selezionare i soggetti protetti, perde di centralità a fronte di particolari ragioni sociali; l'allontanamento dal carattere della mutualità per via della presenza dello Stato intermediario-assicuratore e del coinvolgimento del datore di lavoro, sul quale incombe parte dell'onere assicurativo; la tendenziale mancanza di un nesso di corrispettività-sinallagmaticità tra contribuzione (dovuta o effettiva) e misura delle prestazioni previdenziali erogate per mezzo del concorso finanziario dello Stato⁽³⁴⁾.

Nel dettato costituzionale, invero, il principio assicurativo in quanto tale non trova cittadinanza, rappresentando esso lo strumento, storicamente determinato e nel tempo adattato, su cui si sono innestati i valori costituzionali della protezione sociale di matrice solidaristica. Dalla lettera dell'art. 38 Cost., infatti, non si può trarre un'opzione di favore per il principio assicurativo⁽³⁵⁾.

Così, l'ordinamento previdenziale, in cui pur sono sopravvissuti frammenti di carattere assicurativo-corrispettivo, è espressione del principio solidaristico (art. 3, comma 2, Cost.) e del principio di promozione umana quale valore fondante della vocazione

⁽³²⁾ Cfr. sul punto le considerazioni di S. RENGA, *NASpI e DIS-COLL tra assicurazione e solidarietà*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, Eum, 2020, pp. 14 ss., che ascrive a tali elementi la “fortuna” dello strumento assicurativo.

⁽³³⁾ Così M. CINELLI, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 1989, p. 12.

⁽³⁴⁾ V. così G. AMATO, A. LUCIANI, *Il rapporto di assicurazione sociale*, Edipem, 1977, p. 7; cfr. anche G.G. BALANDI, voce *Assicurazione sociale*, cit., p. 383; G. ALIBRANDI, *Infortunati sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, 2002, p. 138; F. MAZZIOTTI, *Diritto della previdenza sociale*, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 17-19.

⁽³⁵⁾ V. R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., p. 29, che chiarisce come «l'art. 38, Cost. (sia pure riletto sulla base dei principi di agli artt. 2 e 3, Cost.) non impone uno specifico modello di tutela sociale, e quindi non vincola in modo diretto la scelta degli strumenti tecnici da utilizzare per il perseguimento degli obiettivi fissati».

personalista dell'ordinamento costituzionale (art. 2, Cost.), alla cui realizzazione concorre anche la tutela di chi versa in condizione di bisogno necessitando dei mezzi adeguati alle esigenze di vita (art. 38, comma 2, Cost.).

Proprio nel sistema di tutela contro la disoccupazione, però, il combinarsi del principio di solidarietà e del principio assicurativo assume una particolare rilevanza. Laddove, infatti, l'art. 38, comma 2, Cost. fonda la protezione del lavoratore in caso di mancanza di lavoro sulla involontarietà di tale condizione, e cioè sulla posizione occupata dal soggetto nel mercato che dev'essere svincolata da ogni libera determinazione, prescrive un sistema di protezione essenzialmente basato su una tutela indennizzatoria che consente di conservare il livello di reddito e, più in generale, l'assetto economico e sociale conseguito.

Inoltre, la situazione di involontaria inattività del lavoratore, che costituisce la causa generatrice del bisogno tutelato, prescinde dalla qualificazione giuridica che essa assume in relazione al rapporto di lavoro, poiché l'evento protetto si realizza non solo nelle situazioni di mancanza di lavoro nel mercato, ma anche in quelle connesse a riduzioni o sospensioni dell'attività in corso di rapporto. Si giustifica così l'intervento integrativo del reddito non solo nel caso della disoccupazione c.d. totale, ma anche di quella c.d. parziale, tramite la cassa integrazione guadagni e i fondi di solidarietà ⁽³⁶⁾.

In aggiunta, da una diversa ma connessa prospettiva, va poi considerato che la fonte costituzionale non si limita a delineare il sistema di tutela dalla disoccupazione sulla base del solo art. 38 Cost, ma essa individua una più vasta gamma di strumenti di protezione dell'occupazione (e in conseguenza delle condizioni di debolezza nel mercato del lavoro che si verificano quando questa manchi) anche grazie ad una lettura combinata di quella norma con gli artt. 4 e 35 Cost. Da una parte, *ex* art. 38, comma 2, Cost. l'intervento del sistema di sicurezza sociale è condizionato al ricorrere della carenza involontaria di lavoro nel mercato (o nel rapporto); dall'altra, il sostegno a chi è privo di occupazione si fonda anche sugli artt. 4, comma 1 e 35, comma 1, Cost., che riconoscono il diritto al lavoro di tutti i cittadini ⁽³⁷⁾.

L'art. 38 e gli artt. 4 e 35 Cost. agiscono quindi in modo combinato, poiché la situazione di disoccupazione è cagionata dall'inattuazione del diritto al lavoro e la tutela di tale condizione si deve estrinsecare tanto nella garanzia di un reddito sostitutivo di quello derivante dal lavoro perduto (art. 38, comma 2, Cost.), quanto nelle forme di sostegno per la ricerca di un lavoro nuovo (artt. 4 e 35 Cost.). Detto altrimenti, la

⁽³⁶⁾ Così S. RENGÀ, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, relazione al XX Congresso Nazionale dell'AIDLaSS, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Taranto, 28-30 ottobre 2021, pubblicata negli atti del Congresso, p. 27; si veda in proposito M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, relazione alle Giornate di studio di Diritto del lavoro dall'AIDLaSS, *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Venezia 25-26 maggio 2007, Giuffrè, 2008, p. 135, secondo cui «una tutela “universale” della o contro la “disoccupazione involontaria” è obbligatoria in base all'art. 38 Cost. sia per la vera e propria disoccupazione, intesa nel senso di mancanza di lavoro o addirittura di rapporto senza prospettive immediate, sia per l'inattività temporanea con certezza o prospettive non effimere (e tanto meno fittizie) di ripresa».

⁽³⁷⁾ Per una completa ricostruzione del significato, della natura e delle applicazioni dei principi di cui all'art. 4 Cost. v. D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004, sulla relazione tra artt. 4 e 38 Cost., v. spec. pp. 81 ss.

disoccupazione deve trovare protezione sia nell'area delle politiche passive, sia delle politiche attive del lavoro ⁽³⁸⁾.

Lo scopo ultimo del sistema di garanzia dalla mancanza di lavoro e di reddito sta, infatti, nella rimozione degli effetti ma anche della causa dello stato di bisogno e, pertanto, in un sostegno economico ed anche occupazionale.

Questo può essere considerato il portato della prospettiva universalistica della sicurezza sociale prevista dalla Costituzione, ove la protezione del diritto al lavoro si realizza, in prima battuta, nella garanzia del reddito per i lavoratori che siano rimasti privi di occupazione, attenuando le conseguenze dell'evento lesivo e, in seconda (e complementare) istanza, nella reintegrazione del lavoratore nella sua posizione sostanziale nel mercato, rimuovendo così la causa dello stato di bisogno ⁽³⁹⁾.

1.2. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria

Pur avendo inseguito una progressiva espansione delle tutele, il sistema di protezione dalla disoccupazione si è evoluto secondo linee che sono sempre rimaste ispirate al modello delle assicurazioni sociali, che pone al centro la categoria del rischio e marginalizza i bisogni sociali espressi da soggetti diversi dagli assicurati. Di qui, la perdurante assenza di una compiuta rete universale di protezione dei bisogni sociali emergenti dalla carenza di lavoro e la totale esclusione degli inoccupati e, ancor di più, degli emarginati e dei poveri ⁽⁴⁰⁾.

La suddetta selettività del sistema, oltre ad essere connaturata al modello assicurativo di tutela, è stata, altresì, alimentata dalla necessità, avvertita sin dagli anni '90 e principalmente sotto le pressioni di provenienza europea, di stabilizzare il rapporto fra la

⁽³⁸⁾ Così *ex multis* M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in RGL, 1949-1950, I, p. 13; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1951, p. 162; U. PROSPERETTI, *Sul diritto al lavoro*, in GI, 1953, IV, p. 187; U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'iniziativa economica privata nei rapporti di lavoro*, Giuffrè, 1955, p. 72; E. GHERA, *L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti dell'autonomia privata in materia di iniziativa economica*, in MGL, 1966, pp. 431-432; G.F. MANCINI, *Commento all'art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *op. cit.*, p. 207; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giuffrè, 1994, pp. 177 ss.; P. LOI, *La sicurezza. Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Giappichelli, 2000, pp. 12 ss.; E. ALES, *Quale welfare ai tempi della pandemia?*, in RDSS, 2020, n. 2, pp. 429 ss.; *contra*, propendono per una relazione di sostanziale estraneità dal dettato dell'art. 38 Cost. della materia occupazionale degli accessi al lavoro M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in RGL, 1999, suppl. n. 3, p. 18; E. BALLETTI, *Disoccupazione e lavoro*, Giappichelli, 2000, pp. 160-161.

⁽³⁹⁾ V. S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, 1996, pp. 16 ss.

⁽⁴⁰⁾ Così *ex multis* G. SIGILLÒ MASSARA, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, in RDSS, 2017, n. 3, pp. 605 ss.; più in generale, sul problema della povertà lavorativa e dell'esclusione sociale cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, 2015; G. GENTILE, C. AVOLIO, A. BALDASSARRE, *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza: welfare locale, strumenti partecipativi e politiche di inclusione sociale*, in DLM, 2011, n. 2, pp. 333 ss.; M. REVELLI, *Poveri noi*, Einaudi, 2010; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in DLM, 2007, n. 1, pp. 75 ss.; S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in DLRI, 2003, n. 99/100, pp. 563 ss.

spesa previdenziale e il prodotto interno lordo e quindi di orientare le politiche del *Welfare State* al contenimento delle dinamiche di spesa ⁽⁴¹⁾.

Questo fenomeno di “crisi fiscale”, esasperato poi della crisi economico-finanziaria a cavallo del primo decennio degli anni 2000, ha determinato una ricalibratura della politica di distribuzione delle tutele in una logica sottrattiva, che ha ristretto la discrezionalità del legislatore nel riconoscimento del *quantum*, e talvolta anche dell'*an*, delle prestazioni previdenziali ⁽⁴²⁾.

Sotto questo profilo, dunque, si è assistito a quella che è stata definita una «“precarizzazione” della tutela previdenziale, attuata mediante condizionamento dei diritti soggettivi ai vincoli di bilancio» ⁽⁴³⁾, che ha investito anche gli strumenti di sostegno al reddito in mancanza o in caso di sospensione/riduzione del lavoro.

Le politiche e la legislazione di contrasto alla crisi economica hanno inciso sulla tenuta e sulla garanzia di effettività dei principi costituzionali in materia di protezione del lavoro e diritti sociali, nonché sulle misure necessarie per assicurare l’attuazione delle previsioni costituzionali dell’eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) e del diritto ad un’esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.) ⁽⁴⁴⁾. Il condizionamento finanziario, cioè i limiti imposti alla spesa pubblica, elevato nel nostro ordinamento al rango di vincolo costituzionale a seguito della positivizzazione del c.d. *Fiscal compact* ⁽⁴⁵⁾ ad opera della l. cost. n. 1/2012 e della modifica dell’art. 81 Cost., ha influito sulla quantità e sulla qualità dei diritti sociali, che, essendo “costosi” in quanto a natura prestazionale, impongono un’allocazione responsabile delle risorse pubbliche ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴¹⁾ Sul tema cfr. S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *RDSS*, 2019, n. 1, pp. 88 ss.; M. D’ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cacucci, 2013, pp. 79 ss.; C. CESTER, *Il quadro giuridico: principi e tendenze*, in ID. (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli, 1997, pp. 22 ss.; M. PERSIANI, *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *ADL*, 1996, n. 3, pp. 53 ss.; M. CINELLI, *Lineamenti generali della riforma previdenziale*, in *DLRI*, 1994, pp. 53 ss.; R. PESSI, *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, 1995; M. CINELLI, M. PERSIANI (a cura di), *Commentario alla riforma previdenziale. Dalle leggi «Amato» alla finanziaria 1995*, Giuffrè, 1995.

⁽⁴²⁾ Cfr. M. D’ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LD*, 2018, n. 1, pp. 93 ss.; G. PROSPERETTI, *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l’evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, 2017, n. 2, pp. 301 ss.; W. CHIARAMONTE, S. GIUBBONI, *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in *RDSS*, 2015, n. 4, pp. 701 ss.; G.G. BALANDI, *Presentazione. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, in *LD*, 2013, n. 3, pp. 319 ss.

⁽⁴³⁾ V. R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., p. 164; cfr. anche M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., p. 641.

⁽⁴⁴⁾ Sul tema cfr. B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, 2015 e i contributi ivi contenuti.

⁽⁴⁵⁾ Il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell’1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell’UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca ed è stato ratificato in Italia con l. n. 114/2012.

⁽⁴⁶⁾ Su cui v. M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’Unità nazionale*, in *Rivista AiC*, 2011, n. 3, pp. 1 ss.; D. PICCIONE, *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)*, in *GCost*, 2012, n. 5, pp. 3859 ss.; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AiC*, 2014, n. 3, pp. 1 ss.; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, n. 3, parte II, pp. 137; ID., *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti «invalidabili» alla discrezionalità del legislatore*, in *GCost*, 2016, n. 6, pp. 2339 ss.; G.F. PALLANTE, *Dai vincoli «di» bilancio ai vincoli «al» bilancio*, in *GCost*, 2016, n. 6, pp. 2499 ss.; G.

Ne è derivata una compromissione dell'inderogabilità dei diritti medesimi, a causa della necessità di rispettare la regola dell'equilibrio/pareggio di bilancio che ha condizionato i margini di intervento del legislatore per garantire la conformazione dell'ordinamento nazionale ai vincoli europei ⁽⁴⁷⁾.

Nel campo dei diritti sociali, quindi, la dinamica tra le norme della Costituzione di cui agli artt. 3, comma 2 e 81, è andata via via ponendosi in termini di polarizzazione, considerando che al principio storicamente radicato dell'uguaglianza si è contrapposto quello della compatibilità finanziaria, portato dalla realtà sociale ed economica moderna, che assume l'indefettibile funzione di argine al primo, con una netta prevalenza delle ragioni dell'economia su quelle della giustizia sociale ⁽⁴⁸⁾.

La necessità di contemperare diritti sociali e sostenibilità economica, derivante dal vincolo oggettivo delle risorse disponibili rafforzato dalle novelle costituzionali, ha non solo influito sulle scelte di politica del diritto, ma ha anche trovato ampio spazio nella giurisprudenza costituzionale che, in materia previdenziale, si trova a dover riempire di significato il concetto, di per sé ambiguo ⁽⁴⁹⁾ e indeterminato ⁽⁵⁰⁾, e per questo dinamico e mutevole nel tempo, dell'adeguatezza alle esigenze di vita del lavoratore sancito dal secondo comma dell'art. 38 Cost. ⁽⁵¹⁾.

L'indefinitezza della nozione di "adeguatezza", che rappresenta il parametro di commisurazione delle prestazioni previdenziali, come pure del suo referente, le "esigenze

GRASSO, *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. DORATO, G. GRASSO (a cura di), *I diritti sociali del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 109 ss.

⁽⁴⁷⁾ Sull'influenza che i vincoli finanziari possono spiegare sul sistema di *welfare* e i suoi fondamenti cfr. in particolare M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare*, in *DLRI*, 2013, n. 140, pp. 641 ss.; R. PESSI, *Ripensando il welfare*, in *RDSS*, 2016, n. 3, pp. 473 ss.; ID., *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in *RDSS*, 2019, n. 1, pp. 38 ss.; M. FRANZINI, *La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state*, in *RDSS*, 2019, n. 4, pp. 681; M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *RDSS*, 2019, n. 1, pp. 1 ss.; ID., *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDSS*, 2020, n. 1, pp. 1 ss.; P. SANDULLI, *Quale e quanto 'welfare' dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, in *RDSS*, 2021, n. 1, pp. 119 ss.

⁽⁴⁸⁾ M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I, p. 355 ss., spec. p. 366.

⁽⁴⁹⁾ Così M. PERSIANI, *Art. 38*, cit., p. 237; M. CINELLI, *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 78.

⁽⁵⁰⁾ R. PESSI, *Il principio di adeguatezza nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *RDSS*, 2016, n. 3 pp. 513 ss.; P. SANDULLI, *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *RDSS*, 2015, n. 4, p. 689; in generale sulla difficoltà di dare concreta determinazione a quel concetto v. più recentemente M. PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, cit., pp. 281 ss.; E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, cit., pp. 521 ss.; L. FOGLIA, *Solidarietà e adeguatezza nel sistema pensionistico. Contributo ad un dibattito*, in *DML*, 2017, n. 3, pp. 557 ss.; R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, *ESI*, 2016, pp. 215 ss.; G. LUDOVICO, *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo*, in *ADL*, 2013, n. 4-5, pp. 909 ss.

⁽⁵¹⁾ Osserva M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *RDSS*, 2019, n. 1, pp. 23-24, che la stessa nozione di «prestazione sociale adeguata», ma anche quelle di «prestazione sociale sufficiente» o di «livello essenziale» di essa, sono rese precarie da una pluralità di fattori – non ultima, la mutevolezza delle situazioni concrete da prendere a riferimento – dei quali non può non essere tenuto conto, come ribadito in più occasioni anche dalla giurisprudenza costituzionale.

di vita” del lavoratore, ha imposto alla Corte costituzionale di precisarne i contenuti, finendo per porsi in una dialettica costante con il legislatore ordinario, chiamato a dar loro concreta attuazione ⁽⁵²⁾.

L'intrinseca elasticità dei suddetti concetti, in uno con la mutevolezza e la frammentarietà della legislazione in un sistema che è in «continua transizione» ⁽⁵³⁾ ed è sempre sottoposto a tensione a causa della pervasiva influenza dei limiti posti alla spesa previdenziale, rappresentano i principali fattori dell'evoluzione dell'opera interpretativa della giurisprudenza costituzionale.

Le oscillazioni interpretative del Giudice delle leggi sono quindi il frutto di un costante tentativo di contemperamento tra la difesa dei diritti costituzionali e l'esigenza di non invadere gli spazi propri della discrezionalità legislativa ⁽⁵⁴⁾.

Così, una lettura ampia del concetto di adeguatezza ha caratterizzato la fase espansiva del sistema previdenziale, ove la Consulta, soprattutto nell'ambito delle prestazioni pensionistiche, ha ritenuto che la nozione di adeguatezza implichi «più elevate garanzie» rispetto al minimo vitale o esistenziale (cioè i mezzi necessari per vivere oggetto del diritto all'assistenza sociale per tutti i cittadini) ⁽⁵⁵⁾. Ciò riconoscendo la stretta correlazione tra art. 38 e art. 36 Cost. e quindi identificando la prestazione previdenziale adeguata alla stregua del criterio di proporzionalità rispetto alla qualità e quantità del lavoro prestato, proprio della retribuzione, e le esigenze di vita nella garanzia di «un'esistenza libera e dignitosa» per il lavoratore e la sua famiglia ⁽⁵⁶⁾.

Nel tempo, tuttavia, i Giudici costituzionali hanno cominciato a riconoscere una tendenziale autonomia tra principio di adeguatezza e principio di proporzionalità, pur senza arrivare mai a sancire uno scostamento completo e definitivo. La Consulta ha così dapprima chiarito che la quantificazione delle prestazioni previdenziali risponde unicamente ai principi dell'art. 38 Cost., il quale «non vincola il legislatore a considerare le esigenze di vita dei lavoratori come indiscriminatamente uniformi» ⁽⁵⁷⁾, per poi giungere ad affermare che tra prestazioni sociali e retribuzione deve sussistere un «ragionevole rapporto di corrispondenza» ⁽⁵⁸⁾ o di «commisurazione» ⁽⁵⁹⁾ che si configura come «tendenziale e imperfetto» ⁽⁶⁰⁾ ed impedisce esclusivamente un «irragionevole

⁽⁵²⁾ Cfr. C. SALAZAR, *Diritti sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *RDSS*, 2004, n. 2, pp. 505 ss.

⁽⁵³⁾ P. SANDULLI, *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, cit., p. 690.

⁽⁵⁴⁾ Così G. LUDOVICO, *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, cit., pp. 815 ss.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. C. cost. 31 maggio 1960, n. 34, in *GI*, I, pp. 1306; C. cost. 20 febbraio 1969, n. 22, in *RGL*, 1969, II, p. 21; sul c.d. minimo vitale v. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, 2004.

⁽⁵⁶⁾ Sul collegamento tra pensione e retribuzione v. C. cost. 22 dicembre 1969, n. 155; C. cost. 13 marzo 1980, n. 26; C. cost. 5 maggio 1988, n. 501; C. cost. 11 novembre 2010, n. 316.

⁽⁵⁷⁾ V. in questi termini C. cost. 5 febbraio 1986, n. 31, in *FI*, 1986, I, pp. 1770 ss., con nota di M. CINELLI, *L'«adeguatezza della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità»*; similmente C. cost. 7 luglio 1986, n. 173, in *RGL*, 1986, III, p. 94.

⁽⁵⁸⁾ C. cost. 17 dicembre 1985, n. 349, in *IP*, 1986, p. 55; C. cost. 14 aprile 1988, n. 445, in *GCast*, 1988, 2040; C. cost. 9 maggio 1997, n. 127, in *DL*, 1997, II, p. 486, con nota di E. ALES.

⁽⁵⁹⁾ V. *ex multis* C. cost. 13 marzo 1980, n. 26; C. cost. 7 luglio 1986, n. 173; C. cost. 15 marzo 1991, n. 119; C. cost. 18 maggio 2006, n. 202; C. cost. 7 dicembre 2017, n. 259; C. cost. 13 luglio 2016, n. 173; C. cost. 7 dicembre 2017, n. 259.

⁽⁶⁰⁾ C. cost. 10 febbraio 1993, n. 42, in *GCast*, 1993, p. 310.

scostamento» tra i due referenti che sarebbe «sintomatico dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto»⁽⁶¹⁾.

Secondo tale lettura, l'adeguatezza prescinde dall'ultimo livello retributivo, ma resta comunque legata al concetto di meritevolezza, cioè alla qualità e quantità del lavoro prestato e alla partecipazione solidaristica del lavoratore al finanziamento del sistema⁽⁶²⁾.

In questo modo la Corte costituzionale ha iniziato a definire il parametro dell'adeguatezza facendo riferimento, secondo un orientamento poi divenuto costante, alla sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale e, per tale via, è arrivata ad affermare che spetta unicamente alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del limite della «ragionevolezza», la «determinazione dei tempi, dei modi e della misura delle prestazioni sociali in un razionale bilanciamento con altri diritti costituzionalmente garantiti e nei limiti delle disponibilità finanziarie»⁽⁶³⁾.

Nel cercare un equo temperamento tra garanzia dei diritti sociali e rispetto dei vincoli finanziari, il riferimento dei giudici costituzionali al principio di ragionevolezza ha condotto ad ammettere entro il perimetro della discrezionalità legislativa anche la previsione di trattamenti differenziati nell'accesso e nel godimento delle prestazioni sociali a condizione che gli stessi risultino giustificati⁽⁶⁴⁾.

Il controllo di ragionevolezza, che si identifica con quello di razionalità, coerenza e congruità della norma rispetto all'intento perseguito dallo stesso legislatore⁽⁶⁵⁾ è divenuto sempre più centrale nell'interpretazione della Consulta con il progressivo deteriorarsi della situazione economico-finanziaria e l'esigenza di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

In questo mutato contesto, in cui i diritti sociali vengono qualificati come situazioni giuridiche finanziariamente condizionate e i principi di ragionevolezza e di gradualità delle scelte legislative – intesi persino come giustificazione di interventi peggiorativi rispetto ai requisiti di accesso alle tutele e alle prestazioni in corso di erogazione⁽⁶⁶⁾ –

⁽⁶¹⁾ C. cost. 7 maggio 1993, n. 226, in *GCost*, 1993, p. 1670.

⁽⁶²⁾ V. tra le altre C. cost. 30 aprile 2015, n. 7020; sull'esigenza che il concetto di adeguatezza tenga conto anche del merito v. M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *ADL*, 1999, n. 1, pp. 57-58; D. GAROFALO, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *LG*, 2015, n. 7, pp. 680 ss.; R. PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, cit., p. 598.

⁽⁶³⁾ Tra le pronunce più recenti v. C. cost. 23 gennaio 2004, n. 30, in *FI*, 2004, I, p. 641; C. cost. 19 dicembre 2006, n. 426, in *RIMP*, 2006, II, p. 51; C. cost. 11 novembre 2010, n. 316, in *RIDL*, 2011, n. 2, II, p. 438; C. cost. 10 marzo 2017, n. 53, in *GC*, 2017, p. 627; C. cost. 18 luglio 2014, n. 215, in *GCost*, 2014, p. 3416, con nota di D. MEZZACAPO; C. cost. 13 luglio 2016, n. 173, in *RIDL*, 2017, n. 1, II, p. 161, con nota di L. TASCHINI; C. cost. 9 novembre 2020, n. 234, in *RDS*, 2020, n. 4, p. 831, con nota di P. SANDULLI.

⁽⁶⁴⁾ Sulla necessità di determinare i criteri di distribuzione delle risorse disponibili tra i diversi gruppi sociali v. S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte Costituzionale*, in *RDS*, 2019, n. 2, pp. 261 ss., spec. p. 266; cfr. anche M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *www.cortecostituzionale.it*, 12 novembre 2013; P. LOI, *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nel diritto del lavoro*, Giappichelli, 2016, p. 46.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. E. ALES, *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte Costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, cit., pp. 550 ss.

⁽⁶⁶⁾ V. *ex multis* C. cost. 27 dicembre 1996, n. 417, in *GC*, 1996, pp. 6 ss.; C. cost. 27 dicembre 1996, n. 419, in *GCost*, 1997, I, p. 589; C. cost. 2 luglio 1997, n. 211, in *IP*, 2000, p. 102; C. cost. 4 novembre

assumono la valenza di limiti esclusivi alla discrezionalità legislativa, si è assistito ad una diversa modulazione del bilanciamento tra tutela dei diritti sociali ed esigenze finanziarie ⁽⁶⁷⁾.

Sempre più spesso, infatti, la Corte costituzionale ha individuato il limite indisponibile e incompressibile dei diritti sociali, oltre il quale l'intervento del legislatore diventa manifestamente irragionevole, nel loro «nucleo essenziale» ⁽⁶⁸⁾ o «contenuto essenziale» ⁽⁶⁹⁾ o «misura essenziale» ⁽⁷⁰⁾: ed è solo questo nucleo «duro» a non poter essere scalfito neppure da esigenze di ordine finanziario ⁽⁷¹⁾.

La giurisprudenza costituzionale ha confermato così che la garanzia dei diritti sociali è un connotato immanente allo Stato democratico, ma al tempo stesso ha ammesso la gradualità della protezione, la incompressibilità delle scelte del legislatore e, dopo la modifica dell'art. 81 Cost., anche la necessità di considerare le esigenze costituzionali di equilibrio della finanza pubblica, la cui influenza può incidere in senso restrittivo sull'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale ⁽⁷²⁾.

1999, n. 416, in *GCost*, 1999, p. 3625; C. cost. 12 novembre 2002, n. 446, in *GCost*, 2002, p. 3658; C. cost. 1° luglio 2015, n. 127, in *GCost*, 2015, n. 4, pp. 1163 ss.

⁽⁶⁷⁾ V. M. CINELLI, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, cit., pp. 14-15 ss. secondo cui, in particolare dopo la novellazione nel 2012 dell'art. 81 Cost., ma già con la revisione nel 2001 del titolo V Cost., la prospettiva incombente è quella della «degradazione dei diritti sociali a «diritti finanziariamente condizionati»; e ciò anche nella loro nuova, più contenuta e standardizzata veste di «livelli essenziali». Un frastagliato e instabile quadro, che ha come fulcro la questione del rapporto tra «esigibilità dei diritti sociali e provvista finanziaria», e giustifica una ragione di preoccupazione che mai prima aveva avuto motivo di essere avvertita o esplicitata: quella di preservare la «credibilità» della dimensione sociale dell'ordito costituzionale, a fronte degli effetti della crisi economica; una situazione nella quale, come è evidente, la disponibilità di adeguate risorse finanziarie si pone come condizione di effettività della stessa valenza normativa di quelle disposizioni che la Costituzione (nell'articolato dei «principi generali» e della «parte prima») pone a tutela dei diritti che qui si considerano: primo tra tutti quell'art. 3, posto a presidio del principio di uguaglianza sostanziale, non per nulla da considerare la *Grund norm* dell'intero impianto».

⁽⁶⁸⁾ C. cost. 15 luglio 1994, n. 304.

⁽⁶⁹⁾ C. cost. 26 giugno 2002, n. 282; C. cost. 15 gennaio 2010, n. 10; C. cost. 4 dicembre 2009, n. 322.

⁽⁷⁰⁾ C. cost. 26 febbraio 1998, n. 27.

⁽⁷¹⁾ In tal senso C. cost. 16 dicembre 2016, n. 275, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 2016, con nota di A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali «visti» da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a «caldo» della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*; sul tema dell'effettività dei diritti rispetto ai condizionamenti finanziari in particolare dopo l'introduzione del principio di pareggio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. cfr. tra i molti S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 2017, n. 3, I, pp. 347 ss.; A. OCCHINO, *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *RDSS*, 2017, n. 1, pp. 3 ss.; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, pp. 1 ss.; M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. pp. 92 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *LD*, 2013, n. 3, pp. 357 ss.; V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene, 2012.

⁽⁷²⁾ S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, cit., pp. 85-86, il quale afferma che «risiedendo nel condizionamento finanziario delle politiche pubbliche redistributive volte a dare attuazione al progetto costituzionale dell'eguaglianza sostanziale e, a tal fine, a garantire l'effettività dei diritti (soprattutto sociali), in tale quadro, la crisi dello Stato sociale non si limita a manifestarsi come mera «crisi fiscale dello Stato» (per come appariva già a partire dagli anni '80 del secolo scorso) bensì come vera e propria crisi costituzionale, come crisi democratica».

Vi è però un limite ultimo che si ritrova soprattutto in alcune più recenti pronunce (nella c.d. “giurisprudenza della crisi”), ove la Corte costituzionale, s’è detto, si è cimentata in “prove di solidarietà” ⁽⁷³⁾, sottolineando che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» ⁽⁷⁴⁾.

Nonostante tali ultimi “approdi”, è la stessa evoluzione della giurisprudenza citata che fa emergere la rilevanza assunta dai vincoli di bilancio rispetto alle scelte del decisore politico in campo sociale. La riduzione delle occasioni e dei volumi della spesa, dovuti ai condizionamenti provenienti dall’Unione europea, ma anche dall’esigenza, propria del contesto nazionale, di arginare gli squilibri nel finanziamento del welfare, stanno conducendo, come è stato autorevolmente sostenuto ⁽⁷⁵⁾, ad un mutamento “fisiognomico” dei diritti sociali, principalmente riconducibile ai fenomeni della “derogabilità” e della “condizionalità”.

Sul primo versante, la legislazione in materia di previdenza tende ad abbandonare l’inderogabilità a favore di discipline derogatorie (si pensi alle varie opzioni per prestazioni pensionistiche anticipate) ⁽⁷⁶⁾ che, tuttavia, in quanto connotate da frammentazione e diversificazione non possono ritenersi sempre in linea con il principio di parità. Se, infatti, in un’ottica pluralista, tale varietà di regolamentazioni può soddisfare una molteplicità di interessi individuali, di contro, essa rischia di risolversi in un fattore disgregativo del sistema stesso e di portare ad una instabilità di regole ed assetti di interessi che si allontana dal legame solidaristico.

Sul secondo fronte, il principio di solidarietà, la vocazione universalistica della protezione sociale (derivante dagli artt. 2, 3, 38 Cost.) ed infine l’essenza stessa dei diritti sociali risultano affievoliti dalla condizionalità, le cui ripercussioni si registrano sia a livello macroeconomico che microeconomico ⁽⁷⁷⁾.

Sul piano macroeconomico, i vincoli finanziari condizionano il legislatore nella determinazione quantitativa delle risorse da destinare alle prestazioni economiche ovvero nella fissazione del numero massimo dei trattamenti erogabili ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷³⁾ S. SCIARRA, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 269.

⁽⁷⁴⁾ V. ancora C. cost. 16 dicembre 2016, n. 275.

⁽⁷⁵⁾ M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su “relatività” e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, cit., pp. 1 ss.

⁽⁷⁶⁾ Ivi, p. 5, ritiene che «la materia previdenziale per più versi (e in certi settori in particolare) si presenta oggi, da tale punto di vista, come una sorte di supermarket, nel quale il singolo (individualmente, ma, se del caso, anche organizzato collettivamente) non fa troppa fatica a trovare spazi per scegliere il “prodotto” per lui più conveniente».

⁽⁷⁷⁾ Sul punto si vedano però le considerazioni avanzate prima della modifica costituzionale del 2012 da L. MENGONI, *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa*, a cura di M. NAPOLI, Vita e pensiero, 2004, p. 67, secondo cui «la solidarietà non è tanto una virtù morale, che si esplica nei rapporti interindividuali con atti personalizzati nei confronti di singole persone in situazioni determinate, quanto un principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento enunciato nell’art. 3. L’eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge non è completa se non viene integrata dal dovere solidale di tutti di sobbarcarsi, in proporzione delle proprie possibilità, il peso comune costituito dai costi dello stare insieme in società», e considera la questione delle risorse disponibili di per sé immanente all’idea stessa di solidarietà sociale nella sua costante tensione tra aspirazione universalistica delle protezioni sociali e delimitazione dell’ambito dell’intervento in base alla sostenibilità finanziaria.

⁽⁷⁸⁾ M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su “relatività” e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, cit., p. 7, riconduce a tale fenomeno situazioni quali ad esempio la disciplina di pensioni di anzianità e prepensionamenti per gli addetti alle lavorazioni usuranti (artt. 1, comma 28, l. n. 243/2004, e 1,

Sul piano microeconomico, che attiene invece ai singoli rapporti previdenziali, il condizionamento riguarda non solo la concreta attribuzione delle prestazioni alla prova dei mezzi (assenza di un reddito sufficiente), ma anche il mantenimento e l'operatività del diritto alle prestazioni assicurative rispetto a specifici comportamenti positivi dell'interessato.

Volendo trasporre queste considerazioni entro il perimetro specifico delle integrazioni salariali, i "sintomi" del condizionamento derivante dai vincoli di bilancio sono identificabili principalmente in quegli elementi che inaspriscono i tratti più marcatamente assicurativi del sistema.

Così è per il superamento, intrapreso dalla l. n. 92/2012 ⁽⁷⁹⁾ e portato a compimento dal d.lgs. n. 22/2015 ⁽⁸⁰⁾, del sistema di tutela contro la disoccupazione involontaria fondato sull'indennità di disoccupazione e sull'indennità di mobilità, a favore di un intervento assicurativo che riserva l'erogazione dei trattamenti di disoccupazione non più al lavoratore in quanto tale, ma in quanto obbligato al versamento contributivo e proporzionalmente al medesimo.

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

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

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

Quanto alla CIGO, le più significative novità della riforma del 2015 hanno riguardato il contingentamento delle ore integrabili (ridotte del 40%) e la modulazione del contributo ordinario in base all'organico o al settore. In materia di CIGS, invece, vanno

comma 2, l. n. 247/2007); la legislazione a tutela dei c.d. "esodati", di cui alla riforma Fornero delle pensioni; la disciplina della c.d. pensione «a quota 100» (l. n. 26/2019).

⁽⁷⁹⁾ Per un'analisi della riforma del 2012 che ha introdotto l'ASpI v. D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2012, pp. 544 ss.; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *RDSS*, 2012, n. 2, pp. 227 ss.; A.L. FAIOLI, P. POZZAGLIA, *Le tutele contro la disoccupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, 2012, pp. 97 ss.; P. PASCUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella l. n. 92 del 2012*, in *RDSS*, 2012, n. 3, pp. 453 ss.

⁽⁸⁰⁾ Per un esame del testo di legge si rinvia per tutti a E. GHERA, D. GAROFALO, *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015.

ricordate tra le modifiche maggiormente rilevanti: la riduzione a tre delle causali (rior-
ganizzazione, crisi e contratto di solidarietà) ⁽⁸¹⁾; l'accollo all'Inps della quota di TFR
solo per il contratto di solidarietà; la riduzione della durata massima del trattamento
con totale eliminazione delle proroghe; il contingentamento delle ore integrabili, con
un abbattimento del 20% (cfr. *infra*, cap. II).

Ma il cambiamento che più degli altri è emblematico dell'accentuazione dei vincoli
finanziari sta nella previsione del sistema dei fondi di solidarietà bilaterale ad opera
della l. n. 92/2012, poi novellati dal d.lgs. n. 148/2015 e dalla l. n. 234/2021. A tali
fondi è stata, infatti, demandata progressivamente la tutela del reddito per sospensioni
di attività e riduzioni di orario dei lavoratori che erano esclusi dall'intervento pubblico.
Tale superamento del dualismo tra lavoratori protetti e lavoratori scoperti dalle tutele
è stato affidato alla negozialità privato-collettiva e al finanziamento esclusivamente
privato con l'intento di realizzare un equilibrio sostenibile tra tutela dei diritti, princi-
pio di solidarietà ed esigenze di contenimento della finanza pubblica (cfr. *infra*, cap.
II).

A livello microeconomico, cioè avendo riguardo alle ripercussioni della condizionalità
sui singoli rapporti previdenziali, essa risulta, per così dire, sfumata nell'ambito degli
ammortizzatori sociali, perché di essa è in primo luogo espressione l'involontarietà
dell'evento generatore del bisogno, che tuttavia è in *re ipsa*. Nell'area del sostegno al
reddito dei lavoratori, infatti, il godimento delle prestazioni affidato all'assicurazione
sociale è di per sé selettivo, in quanto connesso al verificarsi del rischio protetto (la
disoccupazione) solo nei casi in cui il beneficiario non sia responsabile dell'avverarsi
dell'evento che lo ha posto nella situazione di bisogno (l'involontarietà).

Il condizionamento, qui, si esplica non già nell'accesso alle prestazioni sociali ma nella
loro fruizione, che può essere sospesa o revocata in caso di mancato assolvimento da
parte del beneficiario/percettore di specifici oneri di attivazione e partecipazione.

La dipendenza del mantenimento dei trattamenti economici dal comportamento
proattivo del loro fruitore non trova, invero, il proprio fondamento giuridico esclu-
sivo nei vincoli di spesa, pur se in funzione di essi ne esce rafforzata (v. *infra*).

La soggezione dei disoccupati totali o parziali a forme di condizionalità affonda le
proprie radici già nel dettato costituzionale ove il lavoro è sia un diritto, di cui lo Stato
deve assicurare il godimento, sia un dovere, del cui assolvimento è responsabile cia-
scun individuo mediante la ricerca e il reperimento dell'occupazione.

In questo equilibrio tra diritti e doveri, i lavoratori che, senza volerlo, sono impossi-
bilitati ad adempiere al proprio dovere di lavorare sono sostenuti mediante l'assicura-
zione dei mezzi adeguati alle esigenze di vita (art. 38, comma 2, Cost.), ma al contempo
devono attivarsi per cercare di contribuire all'organizzazione economica e sociale del
Paese (art. 3, comma 2, Cost.).

1.3. Universalismo selettivo e potenziamento della bilateralità

Come si è già osservato, la garanzia dei diritti sociali sancita dalla Costituzione si fonda
sostanzialmente sui due pilastri dell'art. 2 Cost., che individua il principio di solidarietà

⁽⁸¹⁾ Salvo poi l'intervento di cui all'art. 44, d.l. n. 109/2018 che ha reintrodotto ipotesi di CIGS per
cessazione di attività; v. *infra*, cap. II.

e al tempo stesso accoglie la concezione pluralistica dell'ordinamento, garantendo sia la dimensione individuale che quella sociale della persona attraverso l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale, e quello dell'art. 3, comma 2, Cost., che sancisce il principio di eguaglianza delle opportunità.

Sulla base del primo trova giustificazione la logica categoriale, che ha caratterizzato l'ordinamento previdenziale sin dalle sue origini ed è rimasta un suo connotato essenziale, derivante dallo stretto legame della previdenza con le logiche proprie dei rapporti di lavoro, e quindi con la differenziazione delle tutele previste per le diverse categorie di lavoratori. In ragione del secondo, invece, gli obiettivi del sistema sono l'aspirazione universalistica della protezione e la redistribuzione della ricchezza in funzione di un processo di parificazione sostanziale tra le varie componenti del corpo sociale ⁽⁸²⁾.

I due valori si pongono quindi in tensione tra loro e necessitano di essere bilanciati, perché l'impostazione solidaristica che fonda logiche di stampo egualitaristico, entra in competizione con il principio pluralistico, che, diversamente, legittima discipline differenziate per specifiche categorie o gruppi o tipologie di bisogni tutelati.

Nello specifico settore dei diritti previdenziali, questi principi apparentemente contrapposti trovano composizione proprio a partire dal carattere "aperto" dell'art. 38 Cost. ⁽⁸³⁾ che è rigido nei fini, ma non nelle loro forme di realizzazione e lascia al legislatore ordinario la libertà di determinare il concreto assetto organizzativo e istituzionale del sistema, senza porre condizionamento alcuno ⁽⁸⁴⁾.

⁽⁸²⁾ M. CINELLI, *Pubblico, privato e Costituzione nelle attuali dinamiche della previdenza*, in *RDSS*, 2017, n. 3, pp. 404-405.

⁽⁸³⁾ In questi termini si esprime anche la giurisprudenza costituzionale, su cui v. tra le molte C. cost. 17 aprile 1968, n. 23; C. cost. 17 aprile 1969, n. 85; C. cost. 18 maggio 1972, n. 91; C. cost. 8 luglio 1975, n. 187; C. cost. 23 gennaio 1986, n. 31, in *DL*, 1986, II, pp. 314 ss., con nota di G. VENETO, A. COPPOLA, *Legittimità costituzionale della diversità di trattamento minimo pensionistico tra lavoratori autonomi e subordinati*, in dottrina tra i molti M. CINELLI, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *RIDL*, 1982, I, pp. 156 ss.; ID., *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 1999, n. 1, I, pp. 71; M. PERSIANI, *Giurisprudenza costituzionale e diritto della previdenza sociale*, cit., p. 85; G. SIGILLÒ MASSARA, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix, tra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, cit., pp. 481 ss.

⁽⁸⁴⁾ Invero, come sottolinea E. LONGO, *Un aggiornamento in tema di Costituzione e diritti sociali*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione*, cit., pp. 54 ss., tale considerazione può essere estesa alla categoria dei diritti sociali in senso ampio, considerando che nei titoli II e III Cost. il soddisfacimento della protezione dei diritti (organizzazione delle prestazioni e fornitura delle stesse) non è lasciata esclusivamente allo Stato e alle istituzioni da esso dipendenti, ma è affidata alla responsabilità di diversi soggetti che concorrono con le istituzioni nella protezione dei diritti secondo l'idea che in questi ambiti vale la libertà della persona piuttosto che l'imposizione di determinate misure; tale impostazione si ritrova già all'art. 29 Cost. «che aprendo il titolo II parte con il riconoscimento del ruolo, dei compiti e delle responsabilità della famiglia nella educazione dei figli, e negli articoli successivi che si occupano di salute, di istruzione e di assistenza, contemplano la libertà dello "Stato di scegliere i modi, le forme, le strutture organizzative ritenute più idonee ed efficienti allo scopo" e affidano al privato stesso la possibilità di essere organizzatore ed erogatore dei servizi relativi a questi diritti».

Non vi è perciò un modello unico costituzionalmente imposto ma una pluralità di metodi per la realizzazione di fini pubblici predeterminati, non essendo rinvenibile nella Costituzione una contrapposizione tra “mercato” e “welfare”⁽⁸⁵⁾.

La duttilità nell’organizzazione del sistema previdenziale consente di attribuire allo Stato non solo il ruolo di gestore ed erogatore delle prestazioni, ma anche quello di mero regolatore dell’attività erogativa eseguita da altri soggetti, giacché la realizzazione dei compiti previsti dall’art. 38 spetta ad «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (comma 4).

Tale impostazione risulta, quindi, compatibile con una lettura combinata del dettato dell’art. 38 con i principi degli artt. 2 e 3 Cost. e trova, altresì conferma nell’art. 117, comma 2, lett. m, Cost. che, come novellato nel 2001, individua quale compito dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale⁽⁸⁶⁾, nonché nel principio di sussidiarietà orizzontale dell’art. 118, comma 4, Cost.⁽⁸⁷⁾.

In sostanza, l’unico condizionamento “forte” è quello relativo al fine da conseguire, assicurare cioè ai lavoratori che versino in condizioni di bisogno i «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» (art. 38, comma 2), pur essendovi un’ampia flessibilità dei modi, cioè dei modelli di implementazione dei diritti previdenziali.

Va, tuttavia, ricordato come l’interazione tra pubblico e privato sia un fenomeno che ha sempre caratterizzato il sistema di protezione sociale, ben prima dell’adozione della Carta costituzionale, poiché la combinazione tra l’azione dello Stato e quella delle singole categorie interessate risultava già consolidata sulla base di una «tradizione culturale» propria del nostro ordinamento, nato dalla mutualità privata⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁵⁾ Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, cit., p. 5.

⁽⁸⁶⁾ Sulla garanzia dei diritti sociali dopo la novella del titolo V Cost. del 2001 v. A. SIMONCINI, *La riforma del Titolo V ed il “modello costituzionale di welfare” in Italia*, in *DML*, 2003, n. 3, pp. 537 ss.; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *DP*, 2002, n. 3, pp. 881 ss.; G.G. BALANDI, *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la Costituzione per l’Europa*, in *RDSS*, 2005, n. 3, pp. 439 ss.; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam, 2005; E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè, 2007; M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l’occupabilità*, cit.; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *DP*, 2011, n. 1, pp. 249 ss.; M. GAMBACCIANI, *La previdenza complementare nell’evoluzione dei principi costituzionali*, in *RDSS*, 2012, n. 3, pp. 611 ss.

⁽⁸⁷⁾ Su tale principio e sul nesso con la protezione dei diritti sociali v.: Cfr. P. OLIVELLI, *op. cit.*; G. CIOCCA, *La libertà della previdenza privata*, Giuffrè, 1998; M. MARÉ, L. SPATARO, *Il welfare sussidiario: una nuova sfida per il sistema previdenziale italiano*, in L. VIOLINI, G. VITTADINI (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Rizzoli, 2012, pp. 376 ss.; E. LONGO, *Sussidiarietà orizzontale*, in A. MORELLI, L. TUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, 2014; per un’analisi multidisciplinare di tale principio si rinvia a G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Quaderni della Fondazione per la Sussidiarietà, 2014, e, per la prospettiva giuslavoristica in particolare ai contributi di G. CANAVESI, *Percorsi del welfare tra interesse pubblico e libertà. Un tentativo di lettura con l’occhio alla previdenza e all’assistenza sociale*, pp. 9 ss. M. PERSIANI, *Le origini del sistema italiano di sicurezza sociale*, pp. 91 ss., E. LONGO, *Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare sussidiario in una prospettiva europea*, pp. 140 ss., S. GIUBBONI, *La sussidiarietà nel sistema previdenziale pubblico*, pp. 156 ss.

⁽⁸⁸⁾ Così M. CINELLI, *Pubblico, privato e Costituzione nelle attuali dinamiche della previdenza*, cit., p. 404.

In tal senso, già la prima forma di tutela pensionistica si configurava come un'assicurazione volontaria (l. n. 350/1898) ed anche quando essa si è trasformata in una tutela sociale pubblica (l. n. 603/1919), ha continuato a convivere con forme di previdenza regolate da atti di autonomia privata e cioè con discipline previdenziali di fonte contrattuale.

Tale ibridazione ha poi connotato nel tempo pressoché tutti gli ambiti della materia interessando la previdenza complementare, il welfare aziendale, le casse di previdenza privatizzate dei liberi professionisti, la mutualità, il terzo settore, i fondi integrativi sanitari, ed anche, per quanto qui di maggior interesse, gli ammortizzatori sociali contrattuali.

Anche il vigente sistema di protezione sociale è permeato da una stretta combinazione tra interventi pubblici e privato-categoriali, anche se la ragion d'essere di tale commistione è attualmente rintracciata nella tendenza a privatizzare segmenti più o meno ampi del sistema di protezione al fine di supplire all'inidoneità della mano pubblica nel soddisfare la richiesta crescente di tutela dal bisogno del corpo sociale.

Nello specifico settore degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto questo fenomeno ha trovato realizzazione attraverso l'intervento dei fondi bilaterali di solidarietà, sebbene, lo si deve anticipare, questi ultimi per quanto promossi e costituiti tramite atti di iniziativa collettiva e, dunque, di natura privata, sono poi regolati e gestiti da fonti eteronome secondo le logiche proprie dell'intervento pubblico. Essi non possono, quindi, essere considerati una genuina espressione della bilateralità e della previdenza privata in senso stretto poiché, per come configurati dal legislatore, difettano dell'autonomia gestionale delle parti sociali (su cui v. *amplius infra*, cap. II).

In ragione dei compiti ad essi affidati, che coincidono con l'assolvimento di funzioni pubbliche in sostituzione degli enti riferibili allo Stato, alla genesi privatistica dei fondi si affianca un vero e proprio riconoscimento da parte del legislatore⁽⁸⁹⁾, che li istituzionalizza e ne orienta l'agire per fini di dismissione di funzioni pubbliche, ma, al tempo stesso, li priva della connotazione volontaristica e integrativa del sistema pubblico generale⁽⁹⁰⁾.

L'area del sostegno del reddito in mancanza di lavoro è proprio uno degli ambiti di operatività elettivi degli enti bilaterali, poiché la previdenza privata è stata chiamata a sopperire alla carenza di strumenti pubblicistici in funzione di un ampliamento della rete di tutela dei lavoratori in caso di sospensione dell'attività lavorativa, a fronte principalmente dei problemi di bilancio pubblico e della necessità di un uso più accorto delle risorse.

Qui, la discrezionalità riconosciuta al legislatore nelle modalità di attuazione dei diritti sociali di prestazione si sostanzia nell'attribuzione al welfare negoziale della soddisfazione di «bisogni soggettivamente esistenti e oggettivamente accertati per un'esistenza libera e dignitosa»⁽⁹¹⁾, coincidenti con i medesimi interessi presidiati dalla previdenza

⁽⁸⁹⁾ M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in DPL, 1997, n. 36, pp. 2577 ss. ha parlato di organismi fluttuanti tra il privato e il pubblico, dotati di una legittimazione dell'autonomia collettiva, ma anche di un vero e proprio riconoscimento del legislatore.

⁽⁹⁰⁾ Così V. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, 2002, pp. 39 ss., spec. pp. 48-51.

⁽⁹¹⁾ R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2006, p. 99.

pubblica «in virtù del carattere pubblico, o anche solo indirettamente pubblico, dei beni e degli interessi amministrati»⁽⁹²⁾.

Il ruolo attribuito alla fonte e ai soggetti privato-collettivi nella gestione della funzione di rilevanza pubblica della tutela dalla disoccupazione parziale involontaria rappresenta il punto di arrivo di un processo di assimilazione o appropriazione da parte del legislatore dei modelli più virtuosi della bilateralità⁽⁹³⁾.

È così che la legislazione ha fatto progressivamente propri gli interventi di maggior pregio degli enti bilaterali, che da espressione spontanea delle istanze collettive sono stati nel tempo attratti entro schemi pubblicistici, secondo un percorso evolutivo che può schematicamente essere ricondotto a tre momenti⁽⁹⁴⁾.

Inizialmente vi è stato un collegamento tra l'intervento degli enti bilaterali e quello degli ammortizzatori in deroga⁽⁹⁵⁾: la condizione legittimante dell'integrazione reddituale pubblica, in deroga rispetto al campo applicativo dei contratti di solidarietà, era data dal concorso delle prestazioni dei fondi bilaterali⁽⁹⁶⁾.

In tali casi il legislatore ha fatto leva sul bilateralismo, nato nell'ambito dei settori edile ed artigiano già nei primi anni '70 e poi sviluppatosi anche in altri settori con crescente intensità in occasione delle privatizzazioni delle grandi imprese a controllo pubblico⁽⁹⁷⁾, senza intervenire sulla struttura dei fondi stessi e senza sottoporli ad alcun controllo pubblico, tanto che il loro intervento era limitato all'ambito di efficacia degli accordi collettivi istitutivi ed integralmente finanziato dalla contribuzione volontaria degli aderenti.

⁽⁹²⁾ Così S. LEONARDI, *Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo*, cit., p. 450.

⁽⁹³⁾ V. P. BOZZAO, *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*. In: Faioli M., a cura di, *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Giappichelli, 2010, p. 49, che parla a tale proposito di «multiforme assetto» della bilateralità.

⁽⁹⁴⁾ Secondo uno schema proposto da S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., pp. 77 ss.; per una ricostruzione puntuale dell'evoluzione storica degli ammortizzatori di fonte negoziale si rinvia a L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori "privati"*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della cassa integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, pp. 256 ss.

⁽⁹⁵⁾ S. RENGA, *op. ult. cit.*, p. 36, che sottolinea come tale legame «conteneva, dunque, in nuce i due elementi che si sarebbero poi combinati, per diversi anni, nella miscela esplosiva degli ammortizzatori in deroga, ovvero la deroga appunto alla disciplina originariamente prevista per gli ammortizzatori sociali e l'affiancamento finanziario dei fondi bilaterali quale condizione per l'intervento pubblico».

⁽⁹⁶⁾ Art. 5, comma 5, l. n. 236/1993, operativo nel settore artigiano, il cui meccanismo è stato poi ripreso per lo stesso settore dall'art. 13, comma 8, l. n. 80/2005 e poi generalizzato dall'art. 19, comma 1, l. n. 2/2009; tali previsioni sono poi state abrogate, rispettivamente dagli art. 46, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, art. 19, comma 5, l. n. 2/2009, art. 2, comma 55, l. n. 92/2012; in dottrina, F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in RDSS, 2009, n. 3, pp. 701 ss., spec. p. 705, ha parlato al proposito d'integrazione simbiotica tra sistema pubblico e privato; P.A. VARESI, *La protezione sociale dei lavoratori al tempo della "grande crisi" (2008-2010)*, in AA.VV., *Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, 2011, pp. 1295 ss., spec. p. 1296, ha fatto riferimento ad una «integrazione inscindibile tra sussidi pubblici e prestazioni della bilateralità».

⁽⁹⁷⁾ Cfr. per un'ampia ricostruzione G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, cit., pp. 7 ss. e i riferimenti ivi contenuti.

Questo modello, tuttavia, non ha trovato fortuna in quanto gli enti in questione avevano totale autonomia sulla gestione dei loro fondi e non erano obbligati ad erogare le prestazioni nei confronti delle imprese o dei lavoratori ⁽⁹⁸⁾.

Il secondo schema, ascrivibile alla previsione dell'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996 ⁽⁹⁹⁾, demandava alla contrattazione collettiva nazionale la costituzione di appositi fondi e la definizione di specifici trattamenti «per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali» ⁽¹⁰⁰⁾.

In tal modo – nelle more dell'auspicata riforma organica del sistema degli ammortizzatori sociali ⁽¹⁰¹⁾ – è stato avviato un processo di supporto da parte dello Stato, per il tramite dell'Inps, al bilateralismo ⁽¹⁰²⁾ per offrire una tutela contro la disoccupazione attraverso i fondi bilaterali in funzione sia integrativa di quella accordata dalla legge, sia sostitutiva di essa, ove assente ⁽¹⁰³⁾.

In quest'ambito erano altresì inclusi i fondi interprofessionali dell'art. 118, l. n. 388/2000 ⁽¹⁰⁴⁾ e i fondi per i lavoratori in somministrazione di cui all'art. 12, d.lgs. n. 276/2003 ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽⁹⁸⁾ F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, cit., pp. 701 ss., spec. pp. 710-711; v. sul punto anche D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, cit., pp. 1 ss.

⁽⁹⁹⁾ Integrata dal d.m. n. 477, 27 novembre 1997 e poi abrogata dall'art. 3, comma 47, lett. a, l. n. 92/2012.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. tra i primi commenti P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, Legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, 1997, n. 5, pp. 249 ss.; P. PASSALACQUA, *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria per il 1997*, in *DL*, 1997, n. 3, I, pp. 205 ss.; C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Cacucci, 2001; S. CECCONI, A. NICCOLAI, *La gestione degli esuberanti nel settore del credito*, in *RIDL*, 2001, n. 1, III, pp. 13 ss.; G. ZAMPINI, *Enti Bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, in *ILLuJ*, 1999, n. 1, pp. ss.

⁽¹⁰¹⁾ V. già l'incipit dell'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996.

⁽¹⁰²⁾ F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di E. Ghera*, Cacucci, 2008, pp. 587 ss., parlava di «ammortizzatori che possiamo denominare del "fai da te", in quanto frutto dell'iniziativa di categorie escluse dall'ambito delle integrazioni salariali, in varia forma sostenuta dal legislatore».

⁽¹⁰³⁾ Posizioni contrapposte sono state assunte in merito al contributo offerto in tal senso dalla pratica sociale del bilateralismo, dividendosi la dottrina tra chi ha espresso un giudizio negativo come G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008, e chi, invece, ha dato una valutazione positiva, come M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2008, n. 2, pp. 337 ss.; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali tra pubblico e privato*, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro (Venezia, 25-26 maggio 2007), Giuffrè, 2008, p. 271.

⁽¹⁰⁴⁾ La normativa di cui alla l. n. 388/2000 è stata poi emendata ex art. 48, l. n. 289/2002, art. 1, comma 151, l. n. 311/2004, art. 13, comma 13, l. n. 80/2005, art. 10, comma 1, l. n. 148/2011, art. 14, comma 4-bis, l. n. 89/2014, art. 17, comma 1, d.lgs. n. 150/2015, art. 4, comma 3, d.lgs. n. 185/2016.

⁽¹⁰⁵⁾ Art. 12, d.lgs. n. 276/2003, poi integrato e modificato dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 251/2004 e dall'art. 48, comma 4, lett. a-f, l. n. 183/2010, v. anche art. 55-ter, comma 1, l. n. 96/2017; sui fondi in parola cfr. M. PEDRAZZOLI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in ID. (a cura di), *Il nuovo*

Considerata l'attribuzione ai fondi bilaterali di una funzione sostitutiva di quella pubblica, essi erano costituiti presso l'Inps, i rispettivi accordi istitutivi erano recepiti in decreti ministeriali che ne assicuravano anche l'efficacia generalizzata e il versamento contributivo era obbligatorio (proprio in forza del d.m. di recepimento dei contratti collettivi istitutivi) ⁽¹⁰⁶⁾.

L'attività erogativa di tali fondi, come anticipato, era strettamente funzionale alle previsioni che, in deroga alla normativa ordinaria, miravano ad estendere l'ambito di applicazione soggettiva degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto ed ha visto nel tempo anche il coinvolgimento delle Regioni ⁽¹⁰⁷⁾ nella gestione e, parzialmente, nel finanziamento delle prestazioni ⁽¹⁰⁸⁾.

A questo sviluppo del welfare locale e settoriale, però, la riforma Fornero, ha contrapposto una diversa configurazione, in cui i fondi hanno perso la loro connotazione volontaristica e integrativa e sono stati, invece, trasformati in un sistema sostitutivo di quello pubblico generale, obbligatorio nell'area della tutela reale ⁽¹⁰⁹⁾.

mercato del lavoro. Commentario ad d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, Zanichelli, 2004, pp. 157 ss.; G. LEONE, Gli enti bilaterali all'avvio della riforma del mercato del lavoro, in Bari Economica, 2003, n. 4, pp. 51 ss.

⁽¹⁰⁶⁾ M. NAPOLI, *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Ius*, 2003, pp. 236 ss., spec. 241-242, secondo cui in tale ipotesi i fondi bilaterali sono, in diverse misure, risucchiati nel pubblico ed «il modello della bilateralità è particolarmente spinto [...] poiché l'attività è gestita per delega dei pubblici poteri [...] non sono gestite risorse proprie delle parti come avviene per le attività degli altri enti bilaterali»; in proposito A. PANDOLFO, M. MARIMPIETRI, *op. cit.*, p. 101, hanno parlato di modello del “fai da te” per sottolineare che l'apporto del sistema pubblico era limitato al contesto normativo ed amministrativo.

⁽¹⁰⁷⁾ Art. 19, comma 1, l. n. 2/2009, che ha generalizzato lo schema di ammortizzatore in deroga con intervento della bilateralità previsto in origine per il solo nel settore artigiano.

⁽¹⁰⁸⁾ Sul punto si rinvia per tutti a D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi “neocostituzionalista”*, cit., pp. 1 ss., che, partendo dalla redistribuzione “in senso federalista” di competenze fra Stato e Regioni operata dalla riforma Bassanini e dall'art. 117 Cost., commentava con favore la possibilità che le Regioni adottassero «misure di sostegno al reddito migliorative per incrementare la tutela accordata dallo Stato ovvero estenderla ai settori esclusi, avvalendosi della competenza concorrente ad esse accordata dal comma 3 dell'art. 117 Cost.»; cfr. anche M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 21; G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, 2008.

⁽¹⁰⁹⁾ Così D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in *LG*, 2012, n. 10, p. 1003; già prima della l. n. 92/2012, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *GLav*, 2009, n. 18, p. 13, avevano auspicato l'istituzione di «un nuovo canale bilaterale che, a regime, potrebbe assorbire e superare la logica delle deroghe e con ciò portare a compimento la riforma degli ammortizzatori sociali con copertura dei settori e delle tipologie contrattuali oggi escluse».

Quest'ultimo rappresenta il terzo modello d'interazione fra pubblico e privato-collettivo, che dopo essere stato abbozzato dalla l. n. 92/2012 ⁽¹¹⁰⁾ è stato sostanzialmente assorbito e ampliato anche dal d.lgs. n. 148/2015 ⁽¹¹¹⁾.

In questo modo, l'attuazione del progetto di universalizzazione della previdenza pubblica obbligatoria a sostegno del reddito non ha seguito la via del doppio pilastro: previdenza pubblica e previdenza privata con finalità meramente integrativa ⁽¹¹²⁾, tanto che i fondi bilaterali obbligatori delle riforme Fornero e Renzi (ivi inclusi i fondi adeguati) sono comunemente ascritti entro l'alveo dei commi 2 e 4 dell'art. 38 Cost. Assumendo, infatti, l'esercizio di una funzione pubblica, in un'area in cui gli istituti statali erano assenti, se ne è esclusa la riconducibilità alla previdenza privata "libera" ex art. 38, comma 5 Cost. ⁽¹¹³⁾.

Quella offerta dai fondi è quindi una tutela necessitata, poiché soprattutto a partire dal 2012, si è assistito ad un cambiamento di paradigma in cui gli enti negoziali, da strumento categoriale ed eventuale, sono divenuti elementi strutturali del sistema previdenziale, essendo funzionali a garantire i mezzi adeguati alle esigenze di vita, nelle medesime ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività di lavoro che danno accesso alla CIG ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Su cui cfr. V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, R. BORTONE, *Finanziamento prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, M. DI RIENZO, *Obblighi di gestione e contabilità dei fondi di solidarietà*, S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, tutti in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, rispettivamente pp. 555 ss., pp. 565, pp. ss., pp. 595 ss., pp. 605 ss.; E. CARMINATI, S. FACELLO, M. TIRABOSCHI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2012, n. 1, pp. 189 ss.; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in *DRI*, 2012, n. 3, pp. 628 ss.; A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali* e G. SIGILLÒ MASSARA, *La disciplina intertemporale dei fondi bilaterali preesistenti*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, 2013, rispettivamente pp. 475 ss. e pp. 533 ss.; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, n. 2, pp. 252 ss.; S. SPATTINI, *Fondi di solidarietà: nuovi termini di costituzione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book, 2013, n. 10, pp. 138 ss.; M. LAI, *Fondi bilaterali di solidarietà*, in *DPL*, 2012, n. 32, pp. 2005 ss.; G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2013, n. 189, pp. 18 ss.

⁽¹¹¹⁾ Su cui *ex multis* v. G. SIGILLÒ MASSARA, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, cit., pp. 481 ss.; S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Giappichelli, 2017, pp. 59-61.

⁽¹¹²⁾ Così M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, pp. 407 ss.

⁽¹¹³⁾ A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., pp. 475 ss., mette in luce la natura sostitutiva della previdenza pubblica dei fondi bilaterali e parla di «una sorta di sistema parallelo di previdenza contrattuale»; similmente A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, in *DLM*, 2016, n. 3, pp. 500 ss.; M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2016, n. 54, pp. 931 ss.

⁽¹¹⁴⁾ Così G. SIGILLÒ MASSARA, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, cit., pp. 610-611; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., pp. 7 ss.; A. TURSI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 483 ss.

L'ultima tappa evolutiva del sistema dei fondi bilaterali è stata segnata dalla l. n. 234/2021 che ha riordinato gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, attribuendo ai fondi il ruolo di principali soggetti erogatori delle integrazioni salariali a favore di tutti i datori anche con unico dipendente, soprattutto per quanto riguarda le causali straordinarie, ove sono chiamati ad intervenire in via prioritaria rispetto alla CIGS (v. *infra*, cap. II).

Non si tratta di un quarto modello, perché la più recente modifica si pone nel solco già tracciato dalle due precedenti senza intaccarne lo schema di base. Tuttavia essa, ancor più di prima, valorizza il ruolo dell'intervento, operativo e finanziario, del circuito privato.

Va allora in conclusione osservato che, pur non condividendosi la tesi secondo cui alla bilateralità non dovrebbero essere attribuite funzioni sostitutive della tutela costituzionalmente garantita in caso di mancanza di lavoro, potendo la stessa agire solo in funzione di previdenza privata integrativa, *ex art. 38, comma 5 Cost.* ⁽¹¹⁵⁾, un dubbio si pone circa il livello di effettività della protezione garantita dai fondi nell'attuale assetto.

Laddove la funzione svolta dal welfare negoziale non è aggiuntiva a quella del welfare pubblico, ma ad essa complementare, di modo che entrambi concorrono alla realizzazione del medesimo fine di assicurare i mezzi adeguati alle esigenze di vita di cui all'art. 38, comma 2 Cost., e pur prendendo atto che il disegno costituzionale ammette trattamenti differenziati nella misura (v. *supra*), a seconda del diverso grado di bisogno espresso dalle categorie di soggetti tutelati, ciò che non dovrebbe essere rimesso alla discrezionalità del legislatore è l'*an* delle prestazioni, una volta riconosciuta la meritevolezza della condizione di bisogno stessa.

Ed è proprio su tale aspetto che il sistema della bilateralità può risultare inadeguato e insufficiente perché, in virtù dei meccanismi di autosufficienza finanziaria propri del modello assicurativo-contributivo che li connota, essi non garantiscono le prestazioni al verificarsi della situazione protetta, ma quando a quest'ultima si aggiunge anche la verifica dell'effettiva disponibilità di risorse da parte del fondo (v. *infra*, cap. II).

In altri termini, non è lo strumento di tutela in sé (privato con funzioni sostitutive) che pone forti problematicità incidendo sul livello della tutela, quanto i suoi meccanismi di funzionamento, che finiscono per condizionare l'esistenza stessa della protezione. È quasi scontato in tal senso il riferimento all'art. 3, comma 2, Cost. e, dunque, alla parità sostanziale, che a fronte di eguali condizioni, non ammette vuoti di tutela, ma solo ragionevoli differenziazioni del livello della stessa.

Discorso diverso può essere fatto, invece, per le funzioni additive che pure i fondi svolgono (ad esempio prestazioni aggiuntive alle integrazioni salariali o alle indennità di disoccupazione, attività formative, accompagnamento alla pensione e ai programmi di staffetta generazionale). Qui la bilateralità e la multiformità dell'iniziativa privata collettiva possono trovare ampio spazio, rispecchiando la pluralità di interessi e condizioni della realtà produttiva e sociale, ma si tratta di un ambito altro, dove a venire

⁽¹¹⁵⁾ V. ad es. S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., p. 81 secondo cui «il nostro sistema costituzionale, in sostanza, non consente di affidare alla negozialità privata collettiva una tutela sostitutiva di quella prevista dall'art. 38, comma 2, Cost. La prestazione adeguata, che naturalmente (è appena il caso di dirlo) non sarà mai più quella corrispondente al tenore di vita del lavoratore, deve essere garantita dal sistema pubblico».

in gioco non sono i livelli minimi di protezione sociale come avviene invece nella tutela di base in caso di riduzione del reddito.

1.4. Condizionalità e politiche attive del lavoro: *simul stabunt, simul cadent*

S'è già detto più sopra che nella materia delle integrazioni salariali in costanza di rapporto l'aspetto della "condizionalità" che maggiormente viene in rilievo ed è in grado di incidere sulla disciplina è quello macroeconomico, cioè il condizionamento del legislatore nella determinazione quali-quantitativa delle prestazioni previdenziali rispetto alle risorse finanziarie disponibili (v. § 1.2); diversamente, quello microeconomico, che influenza il rapporto previdenziale e il comportamento individuale dei percettori delle prestazioni previdenziali, ha una portata minore perché i margini di attivazione del beneficiario, stante la sussistenza del rapporto di lavoro, sono ridotti. Ciò nonostante va rilevato, anche in un'ottica sistematica, come la legislazione degli ultimi decenni in tema di ammortizzatori sociali – eccezion fatta per quella adottata durante l'emergenza pandemica – è stata caratterizzata da un progressivo rafforzamento del principio di condizionalità che prescrive un dovere in capo ai soggetti beneficiari dei sussidi pubblici di attivarsi per la (re)integrazione nel mercato del lavoro. Questa concezione di welfare attivo (o *welfare to work*)⁽¹¹⁶⁾, fatta propria dai Paesi europei sulla scorta del modello anglosassone e ritenuta come una «fra le ricette di innovazione del welfare»⁽¹¹⁷⁾, propugna l'attivazione/responsabilizzazione dei percettori delle prestazioni nella ricerca attiva di una nuova occupazione, comprensiva anche delle attività per il rafforzamento delle competenze, e la contestuale predisposizione, da parte dei servizi pubblici per l'impiego (d'ora in poi SPI), di misure di accompagnamento e di assistenza al lavoro⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁶⁾ Sul concetto di *welfare to work* cfr. *ex multis* T. BOERI, R. LAYARD, S. NICKELL, *Welfare to work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, 1999; A. MARSALA (a cura di), *Il welfare to work: modelli di intervento europeo*, Italia Lavoro edizioni, 2006; N. PACI, *La tutela dei disoccupati e le politiche di workfare*, in RGL, 2006, n. 4, pp. 819 ss.; R. LODIGIANI, *Welfare attivo. Nuove politiche occupazionali in Europa*, Centro studi Erickson, 2008; A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transizionali"*. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella l. 28 giugno 2012, n. 92, in RDSS, 2012, n. 3, pp. 555 ss.; E. DERMINE, D. DUMONT (a cura di), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Peter Lang, 2014.

⁽¹¹⁷⁾ Così A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in DLRI, 2013, n. 139, p. 509.

⁽¹¹⁸⁾ In Europa la valorizzazione delle politiche attive, c.d. *Active Labour Market Policy*, risale alla Strategia europea per l'occupazione (SEO) e alle prime linee guida adottate a partire dal 1998 (comunicazione della Commissione *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la strategia europea dell'occupazione*, COM(1998), 13.11.1998), con cui le istituzioni europee hanno sollecitato gli Stati membri a considerare i SPI come «gli strateghi e i protagonisti della fase attuale», raccomandando l'adozione di «misure attive e metodologie preventive» che ampliano i compiti di tali soggetti oltre la tradizionale intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, verso «misure complementari al *matching* (formazione, riqualificazione, orientamento e consulenza personalizzata)»; in dottrina sul tema si rinvia per i primi commenti a R. ROGOWSKI, T. WILTHAGEN (eds.), *Reflexive Labour Law. studies in industrial relations and employment regulation*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994; T. WILTHAGEN, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Social Science Research Center, Discussion Paper No. FS I 98-202, 1998; successivamente cfr. tra gli altri G. DI DOMENICO, *Le politiche di workfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, ISFOL, Monografie sul mercato del lavoro

La condizionalità così intesa, fatta propria anche dall'ordinamento nazionale, riguarda non solo i percettori di prestazioni di disoccupazione, siano esse derivanti dalla cessazione involontaria del rapporto di lavoro o dalla sospensione/riduzione dell'orario con intervento delle integrazioni salariali, ma anche i beneficiari di misure assistenziali di contrasto della povertà.

La "spinta sull'acceleratore" verso il superamento del tradizionale impianto novecentesco in cui lo Stato sociale era visto quale promotore esclusivo del benessere collettivo attraverso l'intervento nell'economia di mercato per la promozione della solidarietà sociale, si è registrata soprattutto a seguito e a causa della crescita esponenziale delle spese statali dei sistemi nazionali europei, aggravata poi dalla crisi economico-finanziaria degli anni 2000.

Dalla difficoltà dello Stato di fronteggiare le esigenze di tutela dei cittadini è derivato lo sviluppo del c.d. welfare attivo, che si basa sul principio dell'attivazione e, incentivando la reciprocità e la collaborazione, attribuisce ai cittadini la veste non solo di soggetti passivi della tutela in quanto percettori dei benefici economici, ma anche di parti attive all'interno di un rapporto che può definirsi di tipo contrattuale o paracontrattuale con lo Stato ⁽¹¹⁹⁾.

Invero, la responsabilizzazione dei fruitori di benefici statali non può dirsi una finalità "nuova", quanto invece un elemento intrinseco all'essenza stessa dei diritti sociali. Già nella visione del padre fondatore del moderno welfare, Lord Beveridge ⁽¹²⁰⁾, il benessere collettivo poteva essere raggiunto attraverso la stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo, dovendo il primo offrire protezione al secondo in cambio di servizi e contribuzioni, ma senza soffocarne ambizioni, occasioni e responsabilità ⁽¹²¹⁾.

La partecipazione attiva del titolare dei diritti sociali alla loro realizzazione è un tratto costitutivo dei medesimi, che si evince anche dalla struttura che essi assumono nella Costituzione italiana, ove sono concepiti quali termini del binomio diritti-doveri ⁽¹²²⁾. Il principio di condizionalità permea quindi la natura propria dei diritti sociali e incide sull'esistenza della cittadinanza sociale ⁽¹²³⁾, in quanto influenza l'allocazione delle risorse economiche e strumentali necessarie per la realizzazione dei diritti sociali medesimi e, al tempo stesso, influisce sulla titolarità di questi ultimi che è sottoposta al

e le politiche per l'impiego, 2005, n. 15; M. MAROCCO, *La "doppia anima" delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2013, n. 192.

⁽¹¹⁹⁾ V. ancora A. ALAIMO, *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, cit., p. 507, che parla di *mutual obligations approach*, cioè di un approccio delle reciproche obbligazioni.

⁽¹²⁰⁾ W.H. BEVERIDGE, *Social insurance and allied services (Report on)*, HMSO, 1942; ID., *Full employment in a free society (Report on)*, Allen & Unwin, 1944.

⁽¹²¹⁾ Sul tema si rinvia per tutto a F. SANTORO PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, cit., p. 117.

⁽¹²²⁾ V. E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in DLRI, 2015, n. 147, pp. 455 ss., spec. p. 457, che parla di una «prospettiva che si potrebbe definire di mutuo impegno» rintracciabile nel diritto al lavoro attraverso l'attivazione, nell'istruzione attraverso lo studio, nella salute attraverso la prevenzione obbligatoria, nella tutela previdenziale attraverso l'assicurazione e la contribuzione, nell'assistenza sociale ancora attraverso l'attivazione; in proposito v. anche G. LOY, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in DLRI, 2009, n. 122, pp. 197 ss.; C. PINELLI, *Lavoro e progresso nella Costituzione*, in DLRI, 2009, n. 123, pp. 401 ss.

⁽¹²³⁾ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, p. 10; E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in RDSS, n. 2, pp. 251 ss.; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in DLRI, 2013, n. 1, pp. 139 ss.

possesso di requisiti passivi, ma anche attivi, connessi all'adempimento del dovere di attivazione.

Il fondamento giuridico positivo della soggezione del disoccupato e di chi è sospeso dal lavoro ai vincoli della condizionalità, pena l'interruzione o la perdita delle prestazioni economiche, va rintracciato nelle previsioni dell'art. 4 Cost. che, configurando il lavoro come diritto (comma 1) e come dovere (comma 2), prescrivono il bilanciamento di queste due dimensioni quale presupposto della convivenza civile e, lette in combinato disposto con l'art. 38 Cost., concorrono a realizzare il disegno costituzionale della liberazione dal bisogno tramite la partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese ⁽¹²⁴⁾.

Il testo costituzionale, quindi, non prescrive solo l'adozione di forme di reddito sostitutive nel caso in cui il lavoro manchi, ma promuove anche le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, attraverso percorsi di mantenimento della professionalità e di ricerca dell'occupazione ⁽¹²⁵⁾.

La situazione giuridica tutelata dal sistema di sicurezza sociale si rinviene nel valore del lavoro, come declinato dalla Carta costituzionale agli artt. 4, comma 1 e 35, commi 1 e 2, che rispettivamente ammettono la «pretesa dei cittadini a un comportamento dei pubblici poteri che [...] realizzi condizioni di pieno impiego» ⁽¹²⁶⁾ e promuovono l'impiego, la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori ⁽¹²⁷⁾. Di qui deriva il legame con l'art. 38 Cost., poiché la mancanza di lavoro (che poi è l'inattuazione del diritto al lavoro) richiede una tutela sia di tipo economico che occupazionale, cioè di rimuovere gli effetti dello stato di bisogno attraverso le prestazioni previdenziali, ma anche la causa del medesimo mediante la reintegrazione del lavoratore nella sua posizione nel mercato garantita dagli artt. 4 e 35 Cost., attraverso gli strumenti che prevengono o rimuovono gli stati di disoccupazione o sottoccupazione ⁽¹²⁸⁾.

⁽¹²⁴⁾ *Contra* M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, cit., 14, secondo cui «dovrebbe considerarsi coerente conclusione ammettere che la condizionalità (così come concretamente configurata e regolata dalla vigente normativa) non trova, nella specie, ragioni (sufficienti) di radicamento nel «dovere di lavorare», di cui all'art. 4, comma 2, Cost. Piuttosto, appare inevitabile prendere atto che il vincolo o l'insieme di vincoli che, riassuntivamente, si indicano con detto termine sono il frutto di scelta propria del legislatore ordinario, il quale, nella specie (facendo uso dei poteri discrezionali che gli appartengono) ha articolato le regole della condizionalità, secondo le esigenze, tanto economiche, quanto sociali, del momento; e ciò sulla base di dosaggi, la cui razionalità-equità va eventualmente verificata caso per caso»; v. anche ID., *«Il welfare al tempo della pandemia»*. *Note a margine, pensando al «dopo»*, in *RDSS*, 2020, n. 2, pp. 308, ove auspica la stabilizzazione dell'attenuazione del vincolo della condizionalità rispetto al RdC adottato nel periodo della pandemia.

⁽¹²⁵⁾ V. così P.G. BRESCIANI, P.A. VARESI, *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. Le buone pratiche locali, risorsa per il nuovo sistema nazionale*, Franco Angeli, 2017; sull'unitarietà della nozione di lavoro e la costituzionalizzazione dei servizi per l'impiego v. M. RUSCIANO, *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, 1999, suppl. n. 3, pp. 25 ss.; A. ALAIMO, *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *DLRI*, 2004, n. 102, pp. 249 ss.

⁽¹²⁶⁾ F. MANCINI, *op. cit.*

⁽¹²⁷⁾ Cfr. E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VTDL*, 2022, n. straord., pp. 277 ss., che in proposito sottolinea come «i temi dell'occupazione, dell'occupabilità (o della capacitazione) assumono, quindi, un rilievo centrale in vista della realizzazione del programma costituzionale, già definito “ergocentrico”».

⁽¹²⁸⁾ Così S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., p. 28, la quale sottolinea anche che in dottrina, come pure nella legislazione, la relazione fra prestazioni economiche

Si deve osservare poi che gli artt. 4 e 35, come l'art. 38 Cost., sono strettamente collegati con l'art. 3, comma 2 Cost., in quanto il riconoscimento a tutti i cittadini del diritto al lavoro e la promozione delle condizioni che rendono effettivo questo diritto sono preordinati alla soddisfazione dell'eguaglianza sostanziale-distributiva, la quale, a sua volta, ha come fine ultimo la garanzia della dignità umana di cui all'art. 2 Cost. ⁽¹²⁹⁾.

Sul versante della legislazione ordinaria, invece, la condizionalità influenza, ancor prima che il diritto al trattamento economico, già il riconoscimento giuridico dello *status* di disoccupato che quel diritto presuppone, subordinandolo non alla mera mancanza involontaria di occupazione, ma anche alla «immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il Servizio competente» ⁽¹³⁰⁾.

Il legislatore ordinario aggiunge pertanto un *quid pluris* all'assenza involontaria di lavoro, la «laboriosità» ⁽¹³¹⁾ del soggetto titolato alla protezione, quale espressione massima della responsabilizzazione dell'individuo nella ricerca e nel reperimento dell'occupazione.

La laboriosità, invero, se, da un lato, concretizza la «controprestazione» dedotta in una sorta di scambio tra cittadino e soggetto pubblico, dall'altro lato, integra anche uno dei requisiti propri del modello assicurativo, ove l'evento protetto non è la disoccupazione in sé, ma la perdita del lavoro derivante da situazioni estranee alla volontà del lavoratore, che è meritevole di tutela proprio perché non è responsabile dell'evento generatore del bisogno ed è disponibile ad attivarsi per recuperare la propria posizione sul mercato.

Involontarietà e laboriosità fungono quindi da criteri selettivi dei destinatari della tutela, ma perseguono altresì l'obiettivo di disincentivare la fruizione meramente passiva delle prestazioni sociali da parte del beneficiario, scongiurando forme di parassitismo o abuso e condotte di c.d. *moral hazard*, concretizzando il dovere di lavorare di cui all'art. 4, comma 2 Cost. ⁽¹³²⁾.

di tutela *ex* art. 38 Cost. e la soddisfazione sostanziale del diritto al lavoro *ex* artt. 4 e 35 Cost. non è stata subito colta, essendo spesso stata ricostruita in termini di «rapporto d'indifferenza»; in tale ultimo senso v. M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, cit., pp. 31 ss. che affermava come «nella considerazione delle norme costituzionali è dato rinvenire una sorta di separazione tra il momento c.d. previdenziale (o assistenziale) della tutela e quello della realizzazione sostanziale della situazione giuridica rilevante»; G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984, pp. 7 ss. che rilevava un'incoerenza allorquando «le disposizioni di garanzia del reddito vengono, più specificamente, passate al vaglio sia dei principi costituzionali in materia di tutela del bisogno di cui all'art. 38, che di quelli di tutela del diritto al lavoro degli artt. 4 e 35 Cost.».

⁽¹²⁹⁾ V. ancora S. RENGA, *op. ult. cit.*, p. 29.

⁽¹³⁰⁾ *Ex* art. 19, d.lgs. n. 150/2015, sono considerati disoccupati coloro che sono privi di impiego e che dichiarano, in forma telematica, al Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro (SIU-POL), la propria immediata disponibilità (DID) allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il Servizio competente.

⁽¹³¹⁾ Cfr. P. BOZZAO, *Dal «lavoro» alla «laboriosità». Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *RDSS*, n. 2, 2003, p. 535; ID., *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *DLRI*, 2011, n. 132, p. 589.

⁽¹³²⁾ Cfr. P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, 2020, n. 1, p. 9, che a tale proposito sottolinea la connessione con l'art. 4, comma 2 Cost. che detta un dovere di contribuire al progresso materiale o spirituale della società e con l'art. 2 Cost. «letto nella sua connotazione bidirezionale» che «vede la collettività farsi carico della liberazione dal bisogno (effettivo) del singolo» «e quest'ultimo

Su un altro e diverso piano si pone la condizionalità intesa quale meccanismo di limitazione della spesa sociale che, come si è già ampiamente affermato, deve essere attentamente “dosata” onde evitare di anteporre aprioristicamente la garanzia del pareggio di bilancio alla tutela del disoccupato.

In questi termini il problema si porrebbe, dunque, ove l'eccessiva severità della condizionalità prescindesse da una virtuosa connessione tra prestazioni economiche e reinserimento nel mercato del lavoro, cioè dalla laboriosità e dalla meritevolezza, e diventasse invece mero meccanismo di controllo delle dinamiche di spesa o addirittura «uno spot elettorale per nascondere l'assenza di adeguate politiche/strategie economiche e di politica industriale di mediolungo periodo»⁽¹³³⁾.

La condizionalità deve, infatti, realizzare la necessaria collaborazione dell'assicurato nella prospettiva solidaristica del sistema di sicurezza sociale e non ridursi ad una moltiplicazione di doveri che influenzano la percezione delle prestazioni e il comportamento del soggetto rispetto ad esigenze di risparmio e di “tenuta dei conti”, rischiando di compromettere impropriamente il riconoscimento dei diritti sociali⁽¹³⁴⁾.

Ne consegue che l'allocazione delle risorse in sede di redazione e gestione del bilancio deve garantire innanzitutto l'efficacia delle politiche pubbliche per la ricollocazione, pena l'appiattimento della condizionalità alla sola afflittività degli oneri di attivazione e il tradimento della dialettica diritto/dovere al lavoro, in base alla quale il secondo può essere invocato solo ove sia già soddisfatto il primo attraverso un'attivazione che è prima di tutto quella dei servizi erogati dallo Stato tramite le politiche attive.

Simili scelte sono, del resto, passibili di scrutinio sulla base del canone di ragionevolezza che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, sancisce il limite alla discrezionalità del legislatore sia nella determinazione del grado di intensità dei condizionamenti, sia nella loro congruità rispetto al fine perseguito⁽¹³⁵⁾ (v. § 1.2).

rispondere in modo partecipativo, assolvendo il dovere di essere socialmente utile, attivo e responsabile»; sul punto v. anche M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiologiche dei diritti sociali*, cit., pp. 12-13, che attribuisce alla laboriosità il pregio di contrastare inaccettabili forme di parassitismo o abuso nel settore dei servizi per l'impiego, ma criticamente osserva che nell'area della tutela del reddito essa finisce per esaurirsi in un fattore di esclusione, essendo invece il fisiologico bilanciamento tra diritti e doveri già realizzato all'interno delle regole espresse dal modello assicurativo, che funge «da meccanismo autosufficiente di selezione dei meritevoli», poiché esso: subordina l'acquisizione del diritto alla tutela indennitaria ad una anzianità lavorativa e contributiva minima, e quindi ad una prova della pregressa laboriosità, ragguaglia la durata e l'entità delle prestazioni previdenziali a quelle della retribuzioni, secondo un criterio meritocratico o remunerativo, fissa un tetto massimo al periodo indennizzabile.

⁽¹³³⁾ Così S. RENGÀ, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., p. 28.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione al XVII Congresso nazionale AIDLASS, *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Pisa, 7-9 giugno 2012, in *DLRI*, 2012, n. 136, pp. 573 ss.

⁽¹³⁵⁾ In merito, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che, sussistendo un nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi i diritti sociali, questi non possono essere finanziariamente condizionati in termini assoluti e generali, dal momento che l'applicazione del principio di pareggio di bilancio dell'art. 81 Cost. non può arrivare a sovvertire altri principi costituzionali, quali la solidarietà e l'eguaglianza sostanziale: la garanzia dei diritti incompressibili incide sul bilancio, mentre l'equilibrio finanziario non ne può condizionare la doverosa erogazione; cfr. ancora per tutte C. cost. 16 dicembre 2016, n. 275; *adde* C. cost. 12 gennaio 2016, n. 10, in *FI*, 2016, 12, I, pp. 3721 ss., ove si chiarisce che è solo la certezza della disponibilità finanziaria a garantire il soddisfacimento dei diritti sociali.

In questo senso deve essere valutata anche l'evoluzione della legislazione più recente, che ad una condizionalità "debole" ne ha sostituita una "forte".

Invero, la condizionalità è sempre stata presente nel sistema di tutela del reddito⁽¹³⁶⁾, ove le politiche passive e quelle di sostegno all'occupazione sono concepite come due facce della stessa medaglia.

Così già il meccanismo *ex art. 9, l. n. 223/1991*, prevedeva la cancellazione dalla lista di mobilità e la decadenza dai trattamenti e dalle indennità in diverse ipotesi, tra cui il rifiuto da parte del lavoratore di partecipare ad un corso di formazione professionale o il rifiuto dell'offerta di un lavoro professionalmente equivalente al precedente⁽¹³⁷⁾. Si trattava di una condizionalità "debole", perché richiedeva ai beneficiari di adottare comportamenti piuttosto blandi, assecondando le loro libere scelte, la quale, tuttavia, nel tempo è stata gradualmente rimpiazzata da condizionamenti ben più intensi, che non solo hanno imposto al soggetto disoccupato di attivarsi, ma hanno anche previsto un catalogo predeterminato e rigido di condotte da porre in essere e una serie di sanzioni connesse in caso di mancata attivazione (secondo il modello: proposta, rifiuto, sanzione).

Questa trasformazione dalla condizionalità ha accompagnato il progressivo affermarsi del welfare attivo e può essere ricondotta a tre fasi: la prima, coincidente con la riforma dei servizi per l'impiego di cui dal d.lgs. n. 181/2000⁽¹³⁸⁾, la seconda, promossa

⁽¹³⁶⁾ Alcune prime forme di condizionalità *ante litteram* possono essere rintracciate già nell'istituzione dei "cantieri di lavoro" o anche dei "cantieri scuola", alla cui regolare partecipazione era subordinato il beneficio dell'indennità di disoccupazione nella regolamentazione dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria del dopoguerra e del periodo della ricostruzione (*ex d.l.C.p.S. n. 1264/1947 e l. n. 264/1969*); sul punto v. F. LONGOBUCCO, *La perdita del diritto nel sistema delle pene private*, in *PD*, 2019, n. 3, pp. 399 ss.

⁽¹³⁷⁾ Inizialmente tale regola vigeva per l'indennità di mobilità (*art. 9, l. n. 223/1991, e art. 8, comma 4, l. n. 196/1997*) ma è poi stata estesa successivamente anche alle altre indennità collegate allo stato di disoccupazione, in virtù dell'*art. 13, comma 2, d.l. n. 35/2005*, secondo cui «l'indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro» e dell'*art. 19, comma 10, d.l. n. 185/2008*, a mente del quale «il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale [...] In caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo ai sensi dell'articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro, fatti salvi i diritti già maturati».

⁽¹³⁸⁾ Per una ricostruzione dell'evoluzione legislativa in cui si è collocato tale decreto cfr. P. ICHINO, A. SARTORI, *Il sistema di avviamento al lavoro*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, cit., pp. 77 ss.; per una più puntuale analisi della normativa cfr. tra gli altri F. DINI, *Dichiarazione di responsabilità e accertamento dello stato di disoccupazione*, in *LG*, 2003, n. 4, pp. 343 ss.; N. PACI, *La tutela dei disoccupati e le politiche di workfare*, cit., pp. 819 ss.; S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, 2008; ID., *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DRI*, 2010, n. 2, pp. 377 ss.; N. FORLANI, *Le prospettive delle politiche di workfare in Italia*, *ivi*, pp. 364 ss.

dalla c.d. riforma Fornero ⁽¹³⁹⁾ e la terza, avviata dalla l. delega n. 183/2014 e poi implementata dai suoi decretati attuativi ⁽¹⁴⁰⁾.

Soprattutto quest'ultima "tappa" è stata caratterizzata da un inasprimento delle ipotesi di decadenza dallo stato di disoccupazione e dai trattamenti previdenziali in relazione al comportamento del beneficiario delle prestazioni e, almeno sulla carta, dalla realizzazione di più efficaci misure di politica attiva del lavoro.

Senza potersi addentrare nel dettaglio delle differenze esistenti tra i vari meccanismi di condizionalità, ciò che occorre sottolineare è come si sia assistito ad un graduale passaggio da una condizionalità che legava i benefici economici alla permanenza dello *status* di disoccupato, di cassaintegrato o di lavoratore in mobilità, ad una che vincola invece il diritto alle prestazioni in denaro e in servizi ad una condotta attiva nella ricerca di una nuova occupazione, sanzionando l'inerzia del disoccupato.

La critica a cui, tuttavia, non si è sottratto questo rafforzamento della condizionalità è che esso, nei fatti, e principalmente a causa di una indisponibilità di spesa e di investimento, ha finito per incidere molto sulla mole di doveri e sulla severità delle sanzioni a carico del percettore dei sussidi, mentre non si è concretizzato nel potenziamento e nell'efficientamento dei servizi e delle azioni di politica attiva ⁽¹⁴¹⁾.

Si è quindi concretizzato quel rischio cui si accennava più sopra: la condizionalità, da misura genuinamente promozionale del diritto al lavoro, che spinge il soggetto in cerca di occupazione ad attivarsi, è diventata soprattutto uno strumento per la rapida

⁽¹³⁹⁾ Sul punto cfr. N. PACI, *La condizionalità*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, pp. 429 ss.; V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, in *LG*, 2012, n. 10, pp. 990 ss.; P. PASCUCCI, *op. cit.*, pp. 453 ss.; V. PASQUARELLA, *Gli interventi di raccordo tra politiche attive e passive*, e A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, entrambi in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente pp. 639 ss. e pp. 647 ss.; S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego* e P. RAUSEI, *La riforma del lavoro in una prospettiva di diritto sanzionatorio*, entrambi in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, cit., rispettivamente pp. 372 ss. e pp. 437 ss.

⁽¹⁴⁰⁾ Cfr. M.D. FERRARA, *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *LD*, 2015, n. 3, pp. 639 ss.; V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *LD*, 2016, n. 4, p. 267; M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *DRI*, 2016, n. 1, pp. 119 ss.; R. SANTUCCI, *Lo stato di disoccupazione*, V. FILÌ, *Il patto di servizio personalizzato*, tutti in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, rispettivamente pp. 170 ss. e pp. 176 ss.; M. D'ONGHIA, *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, ESI, 2016, pp. 373 ss.; R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *LD*, 2016, n. 2, pp. 281 ss.; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Cedam, 2016, pp. 106 ss.; R. FABOZZI, *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *op. cit.*, pp. 114.

⁽¹⁴¹⁾ Così A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro» transizionali. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *RDSS*, 2012, n. 3, pp. 555 ss.; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., 22; V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL*, 2012, suppl. n. 33, pp. 192 ss.; E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit., pp. 573 ss.; G. LELLA, *Il difficile cammino della riforma dei servizi per l'impiego per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione di dei compiti e delle funzioni in materia di politiche attive*, in *DLRI*, 2016, n. 149, pp. 185 ss.; A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, cit., pp. 185 ss.; ID., *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Giappichelli, 2017.

ricollocazione del disoccupato, la cui finalità principale è di ridurre il periodo di inattività e diminuire l'intervento del welfare pubblico. In altri termini l'inclusione nel mercato del lavoro, da diritto, è diventata più di tutto un obbligo ⁽¹⁴²⁾.

2. La politica sociale europea

Le politiche nazionali in materia di sicurezza sociale sono in varia misura condizionate dall'appartenenza all'Unione europea e all'Eurozona del nostro Paese, data la capacità dell'integrazione comunitaria di fondare un ordinamento multilivello che permea anche l'ambito della protezione dei cittadini contro la povertà e il bisogno ⁽¹⁴³⁾.

È noto che mentre i Trattati istitutivi della Comunità europea non prevedevano in origine un catalogo di diritti fondamentali né, di conseguenza, facevano riferimento alcuno ai diritti sociali, questi ultimi hanno trovato riconoscimento all'esito di un processo lento e progressivo, sviluppatosi anche grazie all'attività interpretativa della giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

È quindi solo in tempi relativamente recenti che i diritti sociali sono entrati formalmente nella sfera di competenza europea. Dapprima l'Atto unico europeo del 1986 ha posto la coesione economica e sociale tra gli obiettivi prioritari della Comunità europea, poi il Trattato di Maastricht del 1992 ha introdotto il concetto di cittadinanza dell'Unione, successivamente il Trattato di Amsterdam del 1997 ha attuato una profonda revisione del titolo sulla politica sociale e ha previsto l'adozione di nuovi strumenti di coordinamento delle politiche nazionali dell'occupazione, infine il Trattato di Lisbona del 2007 ha recepito il Trattato di Nizza del 2001 e rinviato alla CEDU.

In particolare, la Carta di Nizza ha rappresentato un importante passo verso la costituzionalizzazione dei diritti sociali, riconosciuti all'interno del titolo V sulla "Solidarietà" (artt. 27-35), cui è attribuito il medesimo valore delle libertà classiche, in ossequio al principio d'indivisibilità dei diritti fondamentali ⁽¹⁴⁴⁾.

All'art. 34(1) essa specifica che l'Unione «riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia,

⁽¹⁴²⁾ V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, 2016, pp. 117 ss.

⁽¹⁴³⁾ Sul tema si rinvia per tutti a E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 455 ss.

⁽¹⁴⁴⁾ Sul processo di integrazione costituzionale a livello europeo cfr. tra i molti A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino, 2001; A. SPADARO, *Verso la Costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali dei diritti*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI, *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giuffrè, 2003, pp. 128 ss.; E. GROSSO, *La limitata garanzia dei diritti di partecipazione politica nella «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, 2003, pp. 172 ss.; M. CARTABIA, *The multilevel protection of fundamental rights in europe: the european pluralism and the need for a judicial dialogue*, in C. CASONATO (a cura di), *The protection of fundamental rights in Europe: lessons from Canada*, Università degli Studi di Trento, 2004; O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra «diritto internazionale dei diritti umani» e «integrazione costituzionale europea»*, in R. NANIA E P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, 2006, pp. 229 ss.; G. BRONZINI, *La Carta dei diritti è effettiva?*, in *Teoria politica*, 2016, n. 6, pp. 249 ss.

oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali»; mentre l'art. 34(3) sancisce che, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il «diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali».

La normativa sovranazionale, quindi, ammette la realizzazione dei diritti sociali, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione, ma ne rimette l'attuazione alle legislazioni e prassi nazionali.

L'affermazione del diritto alla sicurezza e all'assistenza sociale si riduce, quindi, ad un "via libera" per i legislatori nazionali, condizionato al rispetto del diritto dell'Unione, e più in particolare dalle norme in materia di concorrenza e libera prestazione dei servizi, ma non si sostanzia in un vero e proprio riconoscimento di diritti ⁽¹⁴⁵⁾.

In tal senso anche l'art. 151 TFUE si limita a stabilire che le azioni intraprese dall'Unione e dai suoi Stati membri devono essere coerenti con i diritti sociali fondamentali definiti nella Carta sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, dovendosi però tenere conto che trattasi, nel primo caso, di uno strumento internazionale vincolante per gli Stati contraenti, ma non idoneo a produrre direttamente effetti negli ordinamenti interni e, nel secondo caso, di una dichiarazione con mera funzione di supporto valoriale per l'eventuale azione degli organismi comunitari e degli Stati membri.

Il medesimo art. 151 TFUE enuncia poi, tra gli altri, il principio della "protezione sociale adeguata", pur salvaguardando la competitività dell'economia dell'Unione, e l'art. 153 TFUE afferma che l'Unione, per conseguire gli obiettivi di cui allo stesso art. 151, sostiene e completa l'azione degli Stati membri (competenza concorrente) in materia di sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, mediante l'adozione di direttive che prescrivono requisiti minimi e devono: tenere conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro; non compromettere la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale; non incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario degli stessi.

Dunque, il diritto alla sicurezza sociale, sebbene riconosciuto come fondamentale valore dell'Unione, non trova una compiuta definizione nel diritto europeo essendo, anzi, lasciata al diritto nazionale la determinazione dei suoi contenuti.

Va inoltre segnalato che alla formale espansione di competenze dell'Unione tracciata dalle fonti primarie, che avrebbe dovuto contribuire ad un consolidamento del *Welfare State* europeo, ispirato alla sussidiarietà e al modello sociale inclusivo, sostenuto dall'intervento delle istituzioni comunitarie, non è però seguita alcuna significativa attività di normazione secondaria nel campo dei diritti sociali.

(145) V. ancora E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, cit., pp. 455 ss.

Il processo di integrazione comunitaria è invece andato in tutt'altra direzione, poiché a partire dall'adozione, in seno al vertice di Lisbona del 2000, dell'*open method of coordination* ⁽¹⁴⁶⁾, lo strumento generale di *governance* europea ha promosso la mera convergenza degli Stati membri rispetto agli obiettivi di politica sociale, e non già quello dell'armonizzazione. Al diritto comunitario cogente – di cui espressione tipica era lo strumento della direttiva – è stata preferita un'azione di coordinamento non vincolante (c.d. metodo di *soft-law* comunitaria) ⁽¹⁴⁷⁾, in cui le istituzioni europee prefigurano linee generali e raccomandazioni senza tuttavia positivizzare obiettivi politici comuni. La forma di sussidiarietà che ne è derivata è stata segnata da un tendenziale ritorno ad una dimensione sostanzialmente nazionale delle politiche sociali e del lavoro ⁽¹⁴⁸⁾.

L'integrazione europea ha poi subito un'ulteriore battuta d'arresto sotto il peso della crisi dei debiti sovrani iniziata nel 2008 e soprattutto dopo la stabilizzazione del Fondo "salva-Stati" (*European Stability Mechanism* – il c.d. MES) ⁽¹⁴⁹⁾. L'erogazione di finanziamenti tramite il MES era infatti subordinata ad una pluralità di condizioni, tra cui il regolare pagamento di contributi da parte dello Stato richiedente, la ratifica ed attuazione del c.d. *Fiscal compact* e la realizzazione di programmi di riforme macroeconomiche ⁽¹⁵⁰⁾.

Gli Stati membri dell'eurozona che hanno richiesto assistenza finanziaria e hanno a tal fine concordato i succitati piani di riforme economiche e finanziarie con i Paesi creditori ovvero con la c.d. *troika* (BCE, Commissione, FMI), se da un lato hanno

⁽¹⁴⁶⁾ Sull'*open method of coordination* cfr. E. ALES, *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso l'Open Method of Coordination*, in DLRI, 2004, n. 27, pp. 37 ss.; M. BARBERA, *Nuove forme di regolazione: il Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, 2006; C. DELL'ARINGA, *Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)*, in DLM, 2003, pp. 3 ss.; S. GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, CUP, 2006, spec. cap. 4; A. LO FARO, A. ANDRONICO, *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali. Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in DLRI, 2005, n. 4, pp. 514 ss.; S. SCIARRA, *The Convergence of European Labour and Social Rights: Opening to the Open method of Coordination*, in G.A. BERKMANN, K. PISTOR, *Law and Governance in the Enlarged European Union*, Hart, 2004, pp. 155 ss.

⁽¹⁴⁷⁾ Sull'alternativa tra *hard* e *soft law* nella regolazione in materia di diritti sociali v. M. BARBERA, *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in LD, 2005, n. 2, pp. 349 ss.; sulla complementarità di *hard* e *soft law* cfr. D. M. TRUBEK, L. G. TRUBEK, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination*, in ELJ, 2004, p. 343.

⁽¹⁴⁸⁾ Così S. GIUBBONI, *Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare sussidiario in una prospettiva europea*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, cit., p. 122.

⁽¹⁴⁹⁾ Adottato in via temporanea con il regolamento n. 407/10 del Consiglio dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo di stabilizzazione finanziaria, in GUUE L 118, 12 maggio 2010, il Meccanismo di stabilità europea è stato poi istituzionalizzato con un accordo internazionale firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato dall'Italia con l. n. 116/2012.

⁽¹⁵⁰⁾ Per una ricostruzione degli effetti di tali interventi europei cfr. M. SANDBU, *Europe's orphan. The future of the Euro and the politics of debt*, Princeton University Press, 2017; A. M. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 323 ss.; M.F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, n. 1, pp. 91 ss.; per un'analisi giuslavoristica cfr. P. CHIECO, *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in DLRI, 2015, n. 3, pp. 359 ss.; S. DEAKIN, *Politica economica, governance dell'economia e UEM: alternative all'austerità*, in RGL, 2018, n. 4, I, pp. 589 ss.; D. GOTTARDI, *Le modificazioni del Sistema delle fonti e l'impatto sulle istituzioni UE*, ivi, pp. 621 ss.; G. CONTALDI, *Diritti sociali e programmi di riforme economiche nell'Unione europea*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. La sfida del cambiamento*, cit., pp. 42 ss.

potuto ridurre il proprio *deficit* pubblico, dall'altro lato, si sono visti costretti ad adottare interventi particolarmente incisivi, in negativo, nel campo del lavoro e della sicurezza sociale, dovendo ritarare al ribasso le proprie politiche di welfare. Ne è derivato un peggioramento delle condizioni sociali nei Paesi interessati ed un ampliamento dei divari tra le diverse situazioni nazionali che ha ulteriormente allontanato l'obiettivo di rinsaldare la solidarietà europea ⁽¹⁵¹⁾.

Secondo la maggior parte degli interpreti, infatti, le regole di razionalità economica, austerità e condizionalità macroeconomica di derivazione europea – tradotte anche nel principio di pareggio di bilancio costituzionalizzazione dall'art. 81 Cost. – che avrebbero dovuto sopperire alla perdita di capacità e autonomia redistributiva degli Stati membri hanno, invece, finito per destrutturare gli stati sociali nazionali compromettendo gli spazi della sovranità in materia di politica sociale e del lavoro ⁽¹⁵²⁾.

L'espansione delle regole sovranazionali di natura economico-funzionale, come anche interpretate dalla Corte di giustizia dell'UE (che non ha più rivisto l'impostazione risalente al c.d. *Laval-Quartet*) ⁽¹⁵³⁾, hanno rinsaldato il primato dei dogmi del rigore finanziario rispetto alla salvaguardia dei welfare nazionali ⁽¹⁵⁴⁾.

⁽¹⁵¹⁾ Sul punto cfr. tra i molti A. VITERBO, F. COSTAMAGNA, *L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi dell'euro*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole, valori ed etica*, ESI, 2013, pp. 167 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013, pp. 1-38; S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Laterza, 2013; F. FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley Journal of International Law*, 2014, n. 1.

⁽¹⁵²⁾ Sul punto cfr. A. SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice social face au marché total*, Seuil, 2010, p. 33, il quale ha parlato di «detronizzazione della politica» in nome della disciplina di mercato; similmente cfr. F.W. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, LEQS Paper No. 35 May 2011, London School of Economics and Political Science, pp. 32 ss.; K. TUORI, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Papers Law 2012/28; nel contesto nazionale tra gli altri v. P. GRIMAUDO, *Integrazione europea e diritti sociali di fronte alle nuove condizioni dello sviluppo del mercato globale*, in *www.koreuropa.eu*, 2013, pp. 138 ss.; S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2013, n. 100; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale*, in *www.koreuropa.eu*, 2015, p. 1 ss.; G. FONTANA, *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2014, n. 104; S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo e incertezze sul futuro europeo*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *op. cit.*, pp. 169 ss.; C. MARGIOTTA, *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità, diritti cittadinanza*, Il Mulino, 2018.

⁽¹⁵³⁾ Cioè l'impostazione assunta dalla Corte di giustizia dell'UE a partire dalle quattro decisioni del 2007-2008 nei casi *Viking* (C. giust. 11 dicembre 2007, C-438/05), *Laval* (C. giust. 18 settembre 2007, C-341/05), *Ruffert* (C. giust. 3 aprile 2008, C-346/06), *Granducato di Lussemburgo* (C. giust. 19 giugno 2008, C-319/06), con cui, pronunciandosi sul tema delle garanzie anche di natura collettiva nelle delocalizzazioni e nei distacchi all'interno dell'Unione, la Corte stessa ha privilegiato gli imperativi economici legati alle dinamiche della concorrenza e del mercato unico sui diritti sociali e le garanzie del lavoro e della protezione welfaristica; sul punto cfr. per tutti B. BRANCATI (a cura di), *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa Un'analisi di alcuni importanti casi giurisprudenziali*, Corte costituzionale, Servizio studi, Stage 2014, gennaio 2015.

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. C. KILPATRICK, B. DE WITTE (a cura di), *Social rights in times of crisis in the Eurozone: the role of fundamental rights challenges*, EUI Working Paper, LAW 2014/05; M. TIRABOSCHI, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*, ADAPT University Press, 2015; L. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovene, 2013; S. GIUBBONI, *Social Europe after the Lisbon Treaty. Some sceptical remarks*, in *European Journal of Social Law*, 2011, pp. 244 ss.

Con rinnovato slancio le istituzioni europee ⁽¹⁵⁵⁾ hanno poi riavviato una riflessione sulla c.d. dimensione sociale dell'Europa che è sfociata nel 2017 nell'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali (d'ora in poi PEDS) ⁽¹⁵⁶⁾, il cui scopo dichiarato era di dare una risposta efficace ai limiti e alle criticità del quadro socio-economico europeo, lavorando per un'Europa sociale, fondata su principi di crescita sostenibile, promozione del progresso sociale ed economico, coesione e convergenza, che rispettasse al contempo l'integrità dei mercati interni in fase di ridefinizione sotto l'effetto delle sfide emergenti dalla globalizzazione, dalla rivoluzione digitale, dal mutamento dell'organizzazione del lavoro e dagli sviluppi sociali e demografici.

Nel novembre 2017 al Vertice sociale di Göteborg è stata siglata una *Joint Declaration* sul PEDS ad opera dei tre Presidenti del Consiglio, del Parlamento e della Commissione che, poste le premesse giuridiche, istituzionali, economiche e sociali, offre 20 principi che l'Unione e gli Stati dovrebbero raggiungere in campo sociale.

Tali principi sono articolati su tre assi tematici convergenti: il primo, in materia di eguaglianza di opportunità e di accesso al mercato del lavoro, contiene principi e diritti negli ambiti dell'istruzione, della formazione, delle pari opportunità e del sostegno all'occupazione; il secondo, sulle condizioni di lavoro eque, elenca i diritti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato e, fra questi, l'occupazione flessibile e sicura, le retribuzioni, le informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento, l'equilibrio tra vita professionale e familiare, un ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato; il terzo, relativo alla protezione sociale e all'inclusione, contiene i principi in materia di assistenza all'infanzia e ai minori, protezione sociale, prestazioni di disoccupazione, reddito minimo e pensioni di vecchiaia; a questi si aggiungono i principi di assistenza sanitaria, inclusione delle persone con disabilità e accesso ai servizi assistenziali.

Il PEDS, per quanto abbia rappresentato un atto politicamente impegnativo per le istituzioni che lo hanno proclamato, è una fonte priva di valore normativo (e quindi effetto giuridico vincolante), che si limita ad una ricognizione dei principi e dei diritti

⁽¹⁵⁵⁾ V., tra gli altri, il discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2016 dell'allora Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker; risoluzione del Parlamento europeo su un pilastro europeo dei diritti sociali (2016/2095(INI)), 19 gennaio 2017 – Strasburgo; Libro bianco della Commissione sul futuro dell'Europa (Commissione europea COM(2017) 2025, 1° marzo 2017); comunicazione della Commissione europea, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali (Commissione europea COM(2017) 250 final, 26 aprile 2017); raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali; proclamazione interistituzionale del Pilastro europeo dei diritti sociali COM (2017) 251 fin., del 26 aprile 2017.

⁽¹⁵⁶⁾ Per una ricostruzione dell'*iter* che ha portato alla proclamazione del PEDS avvenuta il 16 novembre 2017 al *Social Summit* di Göteborg, cfr. L. RATTI, *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in M.D. FERRARA, W. CHIAROMONTE (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Franco Angeli, 2018, spec. pp. 10-14; v. anche M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nişantaşı al Pilastro di Göteborg*, Consulta online, 7 luglio 2020; M. CORTI (a cura di), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e pensiero, 2021.

sociali che sono già presenti nell'*acquis* dell'Unione, in virtù della Carta dei diritti fondamentali, e nelle norme primarie e secondarie in materia sociale vigenti nell'ordinamento europeo ⁽¹⁵⁷⁾.

Tale Dichiarazione, inoltre, non è intervenuta per definire i ruoli e le competenze – invero marginali e limitate – degli organi dell'Unione nella materia dei diritti sociali, di talché, come affermato in dottrina ⁽¹⁵⁸⁾, nonostante essa abbia avuto il pregio di riaprire una discussione in tale settore, non ha costituito un volano verso l'ascesa della solidarietà paneuropea.

Ne è prova il fatto che le iniziative adottate nell'ambito del PEDS sono state piuttosto contenute, consistendo essenzialmente nella direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza ⁽¹⁵⁹⁾, nella direttiva sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE ⁽¹⁶⁰⁾, nel regolamento per l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro ⁽¹⁶¹⁾ e nella direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro ⁽¹⁶²⁾.

Successivamente, la Commissione europea, con la comunicazione *Un'Europa sociale per transizioni giuste* del 2020 ha cercato di riportare l'attenzione sulla necessità di progredire verso un'unificazione sociale dell'Europa, affermando che per «garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti» è necessario attuare una strategia sociale dell'Unione. A tal fine ha invitato le autorità dell'Unione, ma anche quelle nazionali, regionali e locali e tutti i *partners* a presentare le proprie osservazioni sulle azioni necessarie per attuare il PEDS ⁽¹⁶³⁾.

Su tale scenario ha tuttavia influito di lì a poco lo “scoppio” della pandemia da Covid-19, che ha radicalmente mutato l'agenda e le priorità della Commissione e delle istitu-

⁽¹⁵⁷⁾ Cfr. punto 14 del preambolo, secondo cui il Pilastro «esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo. Ribadisce alcuni dei diritti già presenti nell'*acquis* dell'Unione».

⁽¹⁵⁸⁾ G. BRONZINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Edizioni Fondazione Basso, 2018, pp. 6 ss.

⁽¹⁵⁹⁾ Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

⁽¹⁶⁰⁾ Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.

⁽¹⁶¹⁾ Regolamento (UE) n. 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011 e (UE) 2016/589, e che abroga la decisione (UE) 2016/344.

⁽¹⁶²⁾ Direttiva (UE) 2019/983 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.

⁽¹⁶³⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, COM (2020) 14 fin., 14 gennaio 2020; su cui cfr. S. SCIARRA, *Eppur si muove? La strategia della Commissione per rilanciare l'Europa sociale in Freedom, Security and Justice*, 2020, n. 1, pp. 1 ss.; M. LASTILLA, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, in *SudinEuropa*, febbraio 2020, pp. 19 ss.

zioni europee tutte. Queste ultime hanno cercato di far fronte all'emergenza pandemica con una risposta coordinata ⁽¹⁶⁴⁾, presentata come espressione diretta dei principi di solidarietà, coesione e convergenza, il cui scopo era di agire sul quadro macroeconomico europeo e allentarne le regole per permettere agli Stati di contrastare gli effetti della crisi ⁽¹⁶⁵⁾.

Gli ordinamenti nazionali hanno infatti intrapreso amplissime politiche di investimento per finanziare misure assistenziali a tutela dei cittadini, principalmente erogando ingenti quantità di sussidi alle famiglie e ai lavoratori attraverso il ricorso all'*extra deficit*. Al fine di sostenere le politiche di bilancio nazionali e l'incremento della spesa pubblica, l'Unione ha adottato molteplici misure, a partire dall'attivazione della *general escape clause* posta all'interno del quadro di bilancio europeo che ha portato alla sospensione temporanea dei parametri del patto di stabilità e crescita e dall'adozione di una serie di strumenti di finanziamento tra cui: l'apertura di una linea di credito agevolata all'interno del MES, il c.d. *Pandemic crisis support*, la creazione di un fondo di garanzia paneuropeo presso la Banca europea per investimenti, l'istituzione del SURE, cioè un supporto finanziario contro i rischi della disoccupazione (su cui v. *infra*).

I detti strumenti, che pur sono stati definiti come manifestazioni della solidarietà europea da parte delle istituzioni che li hanno adottati, sono in realtà dei prestiti, che devono essere perciò rimborsati dagli Stati che li hanno ricevuti e hanno un'incidenza sui rispettivi saldi di finanza pubblica, non rappresentando pertanto una forma di condivisione dei rischi e dei costi della crisi a livello europeo ⁽¹⁶⁶⁾.

Dalla rapida panoramica che precede si può conclusivamente considerare che l'emergenza pandemica cominciata nel 2020 è stata solo l'ultima di una serie di crisi, oramai cicliche, che hanno sottoposto gli Stati nazionali e la *governance* europea a pesanti *stress test*, il cui effetto è stato di riportare, a più riprese, l'attenzione su quale possa e debba essere il futuro dell'integrazione comunitaria in campo sociale ed economico, rinvigorendo il dibattito circa la necessità di apprestare più efficaci strumenti di gestione dei cicli avversi.

L'Unione, che pure si fonda su una politica monetaria comune, non può contare su una politica fiscale ed economica condivisa, né su strumenti di assistenza finanziaria a carattere mutualistico: in definitiva su quei fattori che le consentirebbero di avere le

⁽¹⁶⁴⁾ Cfr. *Joint statement of the members of the European Council*, 26 marzo 2020, *Coordinated economic response to the covid-19 outbreak*, COM/2020/112 final, 13 aprile 2020.

⁽¹⁶⁵⁾ Sulla risposta dell'UE alla crisi pandemica v. tra i molti, O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI, *Introduzione: Una zattera per ripartire (tutti insieme)*, in EAD. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori, instant book* della Consulta giuridica della Cgil, Ediesse, 2020, pp. 11 ss.; E. ARBIA, C. BIZ, *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19*, in *Giustiziasieme.it*, 2020, pp. 1 ss.; M. FERRARA, *Dopo l'incertezza: un futuro da ricostruire* e L. JAHIER, *Mettere in sicurezza l'Europa. Una strategia della cura*, in AA.VV., *Il mondo che verrà, interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, Quaderni del Cnel, maggio 2020, rispettivamente pp. 71 ss. e pp. 107 ss.; F. ROSSI, *Luci ed ombre sull'intervento dell'unione europea a fronte dell'emergenza del Covid-19*, in *Nomos*, 2020, pp. 1 ss.; G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *RDSS*, 2021, n. 2, pp. 253 ss.

⁽¹⁶⁶⁾ V. così A. RICCOBONO, *Un «salto di specie» per l'UE? La solidarietà europea alla prova della crisi pandemica*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2020, n. 154, p. 21, cui si rinvia per l'ampia ricostruzione delle misure adottate in campo sociale da parte dell'UE a seguito della pandemia.

caratteristiche dello Stato sociale e di potersi fondare una solida solidarietà sovranazionale⁽¹⁶⁷⁾.

È opinione ampiamente diffusa, infatti, che per la costruzione di un modello sociale europeo dotato di effettività sul piano politico e giuridico⁽¹⁶⁸⁾ la *governance* economica dell'euro dovrebbe superare il tradizionale assetto meramente regolativo e la logica puramente contabile e finanziaria che l'hanno sinora contraddistinta, gestendo essa stessa, con una disciplina di diritto dell'Unione e risorse proprie, alcune delle garanzie welfaristiche⁽¹⁶⁹⁾.

Per realizzare l'aspirazione dell'Unione ad una legittimazione costituzionale di tipo statale essa non può quindi limitarsi a fare da "arbitro", intervenendo dall'esterno sui sistemi sociali nazionali, ma dovrebbe direttamente agire per proteggere e tutelare i soggetti deboli con politiche pubbliche sovranazionali comuni per la crescita e l'occupazione⁽¹⁷⁰⁾.

In questa direzione non sembra tuttavia porsi neppure la recente Dichiarazione dei diritti sociali firmata l'8 maggio 2021 in occasione del *social summit* di Porto, nella quale si prospettano obiettivi molto ambiziosi, ispirati ai valori della solidarietà e dell'egualianza, ma la cui attuazione, come già avvenuto per il PEDS, sarà rimessa ai tradizionali strumenti attuativi dell'Unione e quindi all'interpretazione e all'applicazione da parte della Commissione europea e alla rielaborazione dei singoli governi nazionali in relazione alle proprie possibilità e alla propria situazione socio-economica⁽¹⁷¹⁾.

⁽¹⁶⁷⁾ Parla di «una moneta senza Stato» G.F. MANCINI, *L'euro: una moneta in cerca di uno Stato*, in ID., *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Il Mulino, 2004, pp. 99 ss.; sul punto v. anche W. STREECK, *Tempo guadagnato – La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, Feltrinelli, 2013, pp. 113 ss.; B. DE WITTE, *A new phase in the trajectory of social Europe*, in DLRI, 2018, n. 160, pp. 729 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Il Mulino, 2012; ID., *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *QCcost*, 2018, n. 3, pp. 591 ss.

⁽¹⁶⁸⁾ Sul modello sociale europeo cfr. per tutti G. BRONZINI, *Il modello sociale*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Il Mulino, 2010; sulla c.d. Unione sociale europea v. F. VANDENBROUCKE, C. BERNARD, G.D. BAERE (a cura di), *A European Social Union after the crisis*, Cambridge University Press, 2017.

⁽¹⁶⁹⁾ Sul ruolo dell'Unione per la costruzione di un modello sociale europeo cfr. tra i molti J. HABERMAS, *Democrazia, solidarietà e la crisi europea*, in *Aggiornamenti sociali*, 2014, n. 1, pp. 18 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia possibile*, Laterza, 2016; S. SCIARRA, *Europe in time of crisis*, in ID., *Solidarity and conflict in time of crisis*, Cambridge Press, 2018; M. FERRARA, *Rotta di collisione: euro contro welfare?*, Laterza, 2016; E. ALES, *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in DLM, 2017, n. 3, pp. 485 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, cit.

⁽¹⁷⁰⁾ Sono molte, sotto tale aspetto, le proposte che suggeriscono di istituzionalizzare forme di trasferimento fiscale tra gli Stati, in una logica di condivisione dei rischi, quali ad esempio quelle tese all'introduzione di uno schema assicurativo europeo contro la disoccupazione (su cui v. *infra*), ma anche di uno standard retributivo europeo, di un fondo europeo contro l'esclusione sociale e della creazione di un bilancio unico dell'Eurozona guidato da un Ministro delle finanze UE; su cui cfr. tra gli altri M. FERRARA, M. LEONARDI, *Diritti. Perché serve un'Unione sociale europea*, in AA.VV. (a cura di), *Rivoluzione Europa. Istituzioni, economia, diritti, quali proposte per un big bang europeo*, Egea, 2019, pp. 52 ss.

⁽¹⁷¹⁾ Sul punto cfr. M. CINELLI, *Da ammortizzatori a attivatori sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in RDSS, 2021, n. 2, p. 252, il quale sottolinea come l'Unione con la citata dichiarazione mostri di aver posto l'accento «sull'esigenza che, anche in un contesto dove l'obiettivo primario è la ripresa economica, si consolidino i vincoli di solidarietà tra gli stati membri, e si attivino politiche nazionali dirette alla ripresa economica, purché connotate e accomunate dall'obiettivo di contrasto alle diseguaglianze».

2.1. L'intervento del SURE e le proposte per una indennità di disoccupazione europea

Diversamente da quanto avvenuto in occasione delle precedenti crisi, durante quella pandemica dovuta al Covid-19 le istituzioni europee hanno dato un forte segnale della propria volontà di intervenire in campo sociale, adottando, tra le altre, anche misure specificamente dirette a preservare i livelli occupazionali e reddituali dei lavoratori colpiti.

In un contesto come quello europeo, ove il PEDS è stato proclamato dai documenti ufficiali, ma la protezione dei diritti sociali fondamentali è rimasta una raccomandazione non vincolante, proprio l'emergenza da Covid-19 sembra aver segnato una presa d'atto circa l'urgenza di agire per rafforzare la dimensione sociale comune e accrescere il livello di solidarietà tra gli Stati membri per dare risposte economiche e sociali unitarie ⁽¹⁷²⁾.

Tra le iniziative più significative assunte dall'UE vi è stata l'adozione del regolamento n. 2020/672 ⁽¹⁷³⁾, che ha istituito il c.d. SURE (acronimo di *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), cioè un sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione durante l'emergenza, la cui vigenza è cessata con la fine dell'anno 2022 ⁽¹⁷⁴⁾. Questo strumento, che si è aggiunto alle deroghe ai divieti di aiuti di Stato per sostenere le imprese in difficoltà ⁽¹⁷⁵⁾ e agli aiuti provenienti dallo *European Solidarity Fund* e dal CRII (*Coronavirus Response Investment Initiative*) ⁽¹⁷⁶⁾, perseguiva l'obiettivo di fornire un ausilio concreto agli Stati membri che avessero adottato misure straordinarie per contenere le conseguenze dell'epidemia sui sistemi economici e produttivi e avessero quindi sostenuto notevoli esborsi di denaro pubblico.

⁽¹⁷²⁾ Per osservazioni critiche sullo stato di attuazione della politica sociale europea, anche al tempo del Covid-19, cfr. T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *DRI*, 2020, n. 2, pp. 235 ss.; G. BALANDI, L. MARIUCCI, *Pandemia e lavoro*, in *LD*, 2020, n. 2, pp. 1 ss.; S. RENGÀ, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, in *RDSS*, 2020, n. 2, pp. 319 ss.; M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in *RDSS*, 2020, n. 1, pp. 1 ss.; S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta cassa integrazione europea*, in *RDSS*, 2020, n. 2, pp. 421 ss.

⁽¹⁷³⁾ Regolamento n. 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

⁽¹⁷⁴⁾ Per i primi commenti su tale misura cfr. P.A. VARESI, *SURE: uno strumento dell'UE per mitigare i rischi di disoccupazione*, in *Quotidiano Ipsos*, 16 maggio 2020; R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione Europea?*, in *Sidiblog.org*, 9 aprile 2020; S. COSTAMAGNA, *La proposta della commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, *ivi*, 5 aprile 2020; F. VANDENBROUCKE, L. ANDOR, R. BEETSMA, B. BURGOON, G. FISCHER, T. KUHN, C. LUIGJES, F. NICOLI, *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, in *VOX, CEPR Policy Portal*, 6 aprile 2020; M. CILENTO, A. LIMARDO, *Ripensare le politiche del lavoro al tempo del SURE*, Working Paper ADAPT, 2020, n. 12.

⁽¹⁷⁵⁾ V. *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, COM 2020/C 91 I/01, 22 marzo 2020.

⁽¹⁷⁶⁾ Per una panoramica completa della CRII che ha modificato le norme sull'uso dei fondi strutturali, si vedano i dati della Commissione europea in <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>; cfr. *amplius* C.V. GORTSOS, W.G. RINGE (ed.), *Pandemic Crisis and Financial Stability*, EBI, 2020.

Il SURE si sostanziava in uno strumento di assistenza finanziaria a favore degli Stati membri che ne facessero richiesta per coprire la spesa pubblica sostenuta per finanziare le misure di contrasto alla disoccupazione e di integrazione del reddito adottate in conseguenza dello stato di emergenza, con lo scopo ultimo di proteggere i posti di lavoro e tutelare i lavoratori, sia dipendenti che autonomi ⁽¹⁷⁷⁾.

La misura ha apprestato, infatti, una seconda linea di difesa per coprire sia i costi diretti che quelli indiretti della crisi occupazionale ⁽¹⁷⁸⁾, potendo concorrere a finanziare, oltre agli ammortizzatori sociali e ai regimi sostitutivi del reddito per i lavoratori autonomi, anche le spese connesse alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in un'ottica legata alla prevenzione dei rischi professionali (artt. 1 e 2 reg. n. 2020/672).

Il sostegno temporaneo europeo ha integrato le misure nazionali adottate dagli Stati membri fornendo loro assistenza finanziaria ove avessero subito un aumento repentino e severo della spesa pubblica effettiva (ed eventualmente programmata) nel periodo compreso tra il 1° febbraio 2020 e il 31 dicembre 2022 per gli interventi di sostegno al reddito, con lo scopo di attenuare gli effetti economici, sociali e di carattere sanitario derivanti dalle circostanze eccezionali causate dall'epidemia (art. 3).

L'assistenza finanziaria ha assunto la forma di un prestito concesso dall'Unione al singolo Stato interessato a condizioni agevolate, mediante il ricorso ai mercati internazionali dei capitali o alle istituzioni finanziarie (art. 4) e ha utilizzato i contributi volontari degli Stati membri come garanzia irrevocabile, incondizionata e attivabile a semplice richiesta, per il sostegno dei prestiti stessi (art. 11).

A tale fine la Commissione ha emesso obbligazioni per conto dell'Unione sì da raccogliere denaro sul mercato dei capitali o presso le istituzioni finanziarie internazionali, potendo beneficiare di una ottimizzazione dei costi di finanziamento grazie alla propria elevata reputazione creditizia. Le risorse sono, poi, state messe a disposizione degli Stati membri che avevano richiesto liquidità per sostenere la spesa a tutela dell'occupazione e della salute dei lavoratori.

Il principale vantaggio dello strumento era rappresentato dal divario tra il costo di finanziamento ottenuto dalla Commissione sui mercati e quello che ciascuno Stato avrebbe dovuto affrontare emettendo titoli sul mercato nazionale, nonché dalla convenienza del tasso di rimborso.

L'importo complessivo dei prestiti è stato fissato in 100 miliardi di euro (art. 5), di cui solo il 10% poteva essere erogato annualmente ed il 60% poteva essere concesso ai tre Stati membri che avrebbero rappresentato cumulativamente la maggiore quota di prelievo (art. 9).

Lo Stato richiedente poteva accedere al prestito alle condizioni e nei termini che di volta in volta erano specificati dall'apposita decisione del Consiglio, la quale regolava, oltre all'ammontare, anche la durata, dell'assistenza finanziaria, il tasso di interesse applicato e il piano rateale di restituzione (art. 6).

⁽¹⁷⁷⁾ Così G. MAMMONE, *op. cit.*, p. 255.

⁽¹⁷⁸⁾ A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 21, parla di raggio di applicazione «estremamente flessibile» della misura.

Condizione per l'attivazione del SURE era che tutti gli Stati membri avessero contribuito a garantire i prestiti per un ammontare pari almeno al 25% dell'importo massimo complessivo del fondo, versando ciascuno una quota di contributi proporzionale al proprio peso sul reddito nazionale lordo dell'Unione (artt. 11 e 12).

Tale contributo collettivo aveva la funzione di salvaguardare il bilancio dell'Unione dal rischio che i prestiti non fossero rimborsati dai beneficiari, cui si aggiungeva una clausola di salvaguardia che consentiva alla Commissione di attivare garanzie aggiuntive presso altri Stati membri nel caso in cui uno di questi non fosse stato in grado di onorare, in tutto o in parte, l'attivazione a tempo debito. In ogni caso lo Stato insolvente rimaneva responsabile del rimborso (art. 11, § 4), con ciò escludendosi una forma di mutualizzazione del debito ⁽¹⁷⁹⁾.

Il supporto offerto dal SURE alle misure adottate dagli Stati membri aveva una mera funzione di integrazione finanziaria, giacché lasciava alla discrezionalità degli Stati la scelta su come impiegare i prestiti concessi, senza incidere sulle caratteristiche strutturali degli ammortizzatori sociali nazionali, variamente declinate nei sistemi interni. Opportunamente, quindi, e nel rispetto del principio di sussidiarietà proprio dei Trattati, il regolamento non vincolava gli Stati nelle modalità di fruizione del fondo, né nell'individuazione delle aree o dei beneficiari degli interventi nazionali, essendo esclusivamente finalizzato a sostenere i redditi dei lavoratori, subordinati o autonomi, purché sospesi o privi di occupazione a causa della crisi ⁽¹⁸⁰⁾.

Il SURE ha trovato il proprio fondamento giuridico nell'art. 122 (1) e (2) TFUE che autorizza interventi di assistenza finanziaria in favore degli Stati membri che si trovino in difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo ⁽¹⁸¹⁾.

Nonostante tale inquadramento e il richiamo contenuto nel primo considerando del regolamento n. 2020/672 che riconduceva l'intervento allo «spirito di solidarietà tra Stati membri», la configurazione dello strumento non ne consente la riconduzione ai meccanismi di solidarietà fiscale europea, né comporta un utilizzo in chiave solidistica delle risorse proprie dell'Unione.

Esso, infatti, ha consentito ai singoli Stati di accedere al mercato dei capitali a condizioni più vantaggiose di quelle che avrebbero potuto ottenere individualmente, ma si sostanzialmente esclusivamente in un impianto obbligazionario con accollo dei rischi dell'insolvenza ai bilanci degli Stati membri e non a quello dell'Unione ⁽¹⁸²⁾.

Il SURE, inoltre, non può essere considerato una genuina espressione della solidarietà tra gli Stati membri perché il contributo di questi è avvenuto su base volontaria mediante il solo apporto delle garanzie a supporto della capacità di assistenza finanziaria del fondo.

La misura in parola, per queste sue caratteristiche costitutive, si discosta quindi dallo schema permanente di riassicurazione europea contro la disoccupazione che, pur non

⁽¹⁷⁹⁾ V. ancora così A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 21.

⁽¹⁸⁰⁾ Così T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, cit., pp. 235 ss.

⁽¹⁸¹⁾ M. CILENTO, A. LIMARDO, *op. cit.*, precisano che il primo paragrafo rileva per attivare la componente delle garanzie che sostengono il SURE, mentre il secondo paragrafo è rilevante per la sua componente di prestito ai Paesi membri.

⁽¹⁸²⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta cassa integrazione europea*, cit., p. 424.

essendo mai stato adottato, è un istituto proposto dalla Commissione europea a più riprese⁽¹⁸³⁾ ed oggetto di un amplissimo dibattito dottrinario a livello nazionale e sovranazionale⁽¹⁸⁴⁾.

Lo *European unemployment benefit scheme* (d'ora in poi EUBS), cioè l'indennità di disoccupazione di rilievo euro-unitario, consiste in un sussidio che dovrebbe garantire la stabilizzazione automatica contro i cicli economici sfavorevoli derivanti dagli shock macroeconomici asimmetrici, quelli cioè che colpiscono con diversa intensità i Paesi membri dell'Eurozona.

La proposta di EUBS nasce con l'intento di rafforzare l'integrazione economica dell'Unione europea e i meccanismi fiscali anti-crisi, mediante una forma di convergenza regolamentare del sostegno al reddito che assicuri un'omogeneizzazione degli strumenti di protezione sociale a livello europeo e accresca quindi il grado di solidarietà tra gli Stati membri.

Trattandosi di una misura che è stata solo ipotizzata e auspicata dalle istituzioni europee, ma non ha mai preso corpo in un progetto definito, le proposte che ne definiscono i tratti essenziali sono state principalmente avanzate dalla dottrina.

I modelli formulati si basano in buona sostanza sulla previsione di una prestazione, erogata tramite l'istituzione di un fondo nella disponibilità dell'Unione, deputato a

(183) Già nel 1975, il c.d. Rapporto Marjolin, promosso dall'ex Commissario UE francese Robert Marjolin, aveva prospettato la necessità di rafforzare la "solidarietà comunitaria" e raccomandato, a tal fine, l'adozione di un sussidio di disoccupazione definito a livello comunitario; solo nel 2012, con il c.d. "Rapporto dei 4 Presidenti" (*European Council, Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 26 giugno 2012, EUCO 120/12), poi seguito nel 2013 dal "Documento dei 5 Presidenti" (Brussels, 2 ottobre 2013, COM(2013) 690) è stata rilanciata espressamente l'idea di alimentare la capacità di bilancio dell'Unione con i contributi basati sulle fluttuazioni delle entrate e delle spese cicliche e la messa in comune di una parte dei regimi nazionali di disoccupazione; nel 2014, la *European Parliament's Added Value Unit* ha pubblicato il rapporto "*The Europe Cost of Non Europe in the Single Market*" (*IV Public Procurement and Concessions STUDY EPR*, European Parliamentary Research Service, settembre 2014, PE 536.35 5) con cui ha ribadito che un regime comune di assicurazione contro la disoccupazione avrebbe costituito un potenziale risparmio di 71 miliardi di euro tra il 2009 e il 2012 per i Paesi più colpiti dalla crisi; il 18 luglio 2014, i Ministri dell'EPSCO hanno discusso di un sistema di assicurazione contro la disoccupazione a livello europeo e delle sue implicazioni per il bilancio dell'eurozona; la medesima misura è stata poi ripresa nella "Relazione dei 5 Presidenti" del 2015 (European Commission, *Five Presidents' Report sets out plan for Strengthening Europe's Economic and Monetary Union as of 1 July 2015*, 22 giugno 2015, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_en.htm) e, nello stesso anno, anche il Ministro dell'economia e delle finanze italiano ha presentato un piano per l'introduzione di un EUBS (MEF, *European Unemployment Benefit Scheme*, agosto 2016, ID., *A European Unemployment Benefit Scheme: Nine Clarifications*, settembre 2016).

(184) Cfr. tra i molti G. B. WOLFF, *A Budget for Europe's Monetary Union*, Bruegel Policy Contribution, 2012/22.; I. ESSER, T. FERRARINI, K. NELSON, J. PALME, O. SJÖBERG, *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Union, 2013; S. DULLIEN, *A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues*, European Commission, DG EMPL, 2013; ID., *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Euro Zone*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2014; G. BECATTI, G. DI DOMENICO, G. INFANTINO, *Un'assicurazione europea contro la disoccupazione: contesto, analisi e proposte di policy*, nota tematica a cura del MEF, gennaio 2015, n. 1; M. BEBLAVY, K. LENARTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, Brussels, 2017; D. MORO, *Un sistema federale europeo di assicurazione contro la disoccupazione*, in Centro Studi del Federalismo, Policy paper, n. 28/2017; G. SCHMID, *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*, OSE Opinion Paper No. 20 – May 2019.

finanziare, per un certo lasso temporale, al posto e/o in concorrenza con le prestazioni nazionali, un sussidio contro la disoccupazione⁽¹⁸⁵⁾. Diversi potrebbero essere i meccanismi di contribuzione al fondo e le tipologie di trattamenti erogati.

A grandi linee, stante la varietà delle proposte elaborate, due potrebbero essere gli schemi attuabili: una prestazione erogata direttamente dall'UE al singolo beneficiario, senza l'intermediazione dell'ente previdenziale o di assistenza nazionale, il cui ammontare sarebbe definito in egual misura a livello sovranazionale, salva la facoltà degli Stati di prevedere trattamenti più favorevoli tramite risorse proprie⁽¹⁸⁶⁾; un meccanismo di riassicurazione dei sistemi nazionali di tutela contro la disoccupazione, finanziato da risorse dell'Unione, con erogazione del trattamento da parte dall'ente previdenziale o assistenziale dello Stato membro, il quale, a sua volta, dovrebbe anche determinare i parametri di calcolo e la misura del beneficio⁽¹⁸⁷⁾.

Nel primo caso, il c.d. *genuine EUBS* consisterebbe in un fondo transnazionale deputato a erogare direttamente le prestazioni ai soggetti disoccupati e alla cui contribuzione sarebbero tenuti i datori di lavoro e i lavoratori. Vi sarebbe poi la possibilità per ciascuno Stato membro di adattare rispetto al proprio sistema di sicurezza sociale i diversi elementi costitutivi della prestazione (quali ad esempio il periodo contributivo, il tasso di sostituzione, la durata della prestazione, il tetto massimo e la variabilità ciclica per crisi), essendo il fondo deputato ad erogare prestazioni in ragione di un tasso di sostituzione predefinito, salva la facoltà degli Stati di estendere ammontare e tempo di erogazione. In alternativa, ogni lavoratore potrebbe essere titolare di una indennità, eguale per qualità e quantità (ciò comporterebbe un'integrazione dei sistemi nazionali nel caso in cui gli stessi non risultassero adeguati agli standard quali-quantitativi europei). Vi sarebbe poi la necessità di individuare un ente centrale al quale convogliare i contributi sociali di tutti i lavoratori della zona euro, competente ad amministrare i fondi.

Il secondo modello, c.d. *equivalent EUBS*, si sostanzierebbe invece in un trasferimento di contributi dal fondo transnazionale allo Stato membro, nell'invarianza dei sistemi nazionali, che funzionerebbe mediante un meccanismo di riassicurazione delle assicurazioni nazionali. I lavoratori riceverebbero le prestazioni per il tramite dello Stato membro ed il finanziamento del fondo transnazionale deriverebbe dai versamenti annuali di ogni Paese. Tale modello si fonderebbe su una mutualità europea operante nelle sole ipotesi di crisi gravi, in cui l'aumento della disoccupazione dei singoli Stati superasse un limite predefinito, ed imporrebbe di ricalibrare *ex post* le quote di finanziamento individuale in base all'utilizzo della misura, sì da evitare redistribuzioni permanenti dai Paesi virtuosi ai Paesi "viziosi". Anche questa soluzione aprirebbe diversi scenari sul *quomodo* del finanziamento e dell'amministrazione del sistema⁽¹⁸⁸⁾.

Al di là delle diverse possibili configurazioni, si può osservare che le proposte di EUBS prospettano tutte la realizzazione di un più ampio disegno di politica del diritto

⁽¹⁸⁵⁾ Sul punto si veda la puntuale ricostruzione operata da M. FAIOLI, S. BOLOGNA, M. FAIOLI, S. BOLOGNA, *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUSB)*, in *RDSS*, 2017, n. 1, pp. 29 ss.; v. anche A. BRANDOLINI, F. CARTA, F. D'AMURI, *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Paper Banca d'Italia, 2014, n. 254.

⁽¹⁸⁶⁾ Cfr. S. DULLIEN, *op. cit.*

⁽¹⁸⁷⁾ V. M. BEBLAVÝ, D. GROS, I. MASELLI, *Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes*, CEPS Working Document, 2015, No. 401.

⁽¹⁸⁸⁾ Su cui v. *amplius* M. FAIOLI, S. BOLOGNA, *op. cit.*, pp. 38 ss.

che attribuisce all'UE compiti ulteriori rispetto a quelli riconosciuti dai Trattati ⁽¹⁸⁹⁾ che, invece, ne limitano l'azione all'attuazione di un mercato concorrenziale, al mantenimento di livelli moderati d'inflazione e della stabilità dei prezzi negli Stati la cui moneta è l'euro.

A tale proposito l'indennità europea, che pur potrebbe innestarsi sulla nozione generale di solidarietà alla base dei Trattati, dovrebbe comunque essere vagliata alla luce dei limiti derivanti dall'art. 125 TFUE, che vieta il salvataggio degli Stati membri da parte dell'UE, impedendo l'adozione di misure di sostegno indirizzate agli Stati «fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico» e quelli discendenti dall'art. 123 TFUE che vieta alla Banca centrale europea di farsi carico delle operazioni assunte a livello nazionale.

Per quanto concerne la concretizzazione del *genuine EUBS* il maggiore ostacolo è poi rappresentato dall'art. 153 (4) TFUE, che consente all'Unione di coordinare l'azione degli Stati membri nei settori della politica sociale e non anche di armonizzare le legislazioni nazionali, stante la competenza primaria dei singoli Stati nell'organizzare i propri sistemi di sicurezza sociale ⁽¹⁹⁰⁾.

Diversamente, l'*equivalent EUBS*, che si basa su un meccanismo di riassicurazione dei sistemi nazionali, potrebbe trovare copertura tramite un'interpretazione sistematica dei Trattati, nelle disposizioni che valorizzano il processo di integrazione anche oltre la dimensione meramente concorrenziale e includono tra i compiti dell'Unione quello di assicurare l'eguaglianza, combattere l'esclusione sociale e assicurare un'economia sociale di mercato (artt. 2 e 3 TUE), nonché di combattere l'esclusione sociale (art. 9 TFUE) ⁽¹⁹¹⁾.

Senza potersi ulteriormente addentrare nell'analisi dei diversi aspetti contenuti nelle proposte di EUBS e nei profili di compatibilità dell'istituto con il diritto euro-unitario, ciò che preme qui sottolineare è come questo progetto valorizzi la necessità di adottare un sostegno finanziario che renda più armoniche le riforme nazionali dei mercati integrati del lavoro e contrasti gli *shock* asimmetrici a fronte di una involuzione delle politiche sociali europee ⁽¹⁹²⁾ e del ridimensionamento dei sistemi di sicurezza sociale

⁽¹⁸⁹⁾ Cfr. S. GIUBBONI, *Europe's crisis law and the Welfare State – a Critique*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2014, n. 109, p. 2.

⁽¹⁹⁰⁾ Sul punto cfr. A. PIZZOFERRATO, *La sicurezza sociale*, in F. CARINCI A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giappichelli, 2015, p. 342; J.L. MONEREO PÉREZ, voce *Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social*, in C. MONEREO ATIENZA, J.L. MONEREO PÉREZ (dirs.), *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Editorial Comares, 2012, p. 923; F. PENNING, *European Social Security Law*, Intersentia, 2010, p. 284; P. RODIÈRE, *Traité de droit social de l'Union Européenne*, LGDJ, 2014, p. 690.

⁽¹⁹¹⁾ Così M. FAIOLI, S. BOLOGNA, *op. cit.*, pp. 34 ss., i quali rintracciano poi in altre più puntuali previsioni normative dei Trattati la veste giuridica all'*equivalent EUBS*, quali l'art. 352 TFUE in materia di poteri impliciti, gli artt. 136 e 175 TFUE in alternativa tra loro; sul punto v. anche S. BOLOGNA, *The European Unemployment Benefit Scheme: Legal Basis for Resocialising Europe*, in *E&L*, 2017, n. 1, pp. 11 ss.; E. MONTICELLI, *EUBS and the Protection of Involuntary Unemployment: towards a New Model of Solidarity in Europe*, *ivi*, pp. 77 ss.; ID., *Proposte per un sussidio di disoccupazione europeo: non solo uno stabilizzatore automatico*, in *www.eticaeconomia.it*, 16 giugno 2016.

⁽¹⁹²⁾ Sul tema oltre ai riferimenti di cui al paragrafo che precede v. S. SCIARRA, *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *RDSS*, 2016, n. 1, pp. 1 ss., spec. pp. 16-17, A. MODY, *EuroTragedy. A Drama in Nine Acts*, Oxford University Press, 2018.

che ha caratterizzato gli Stati dell'Unione, e specialmente quelli dell'area mediterranea, a partire dalla crisi del 2008.

La rilevanza di una simile prospettiva emerge anche alla luce del rinnovato vigore con cui il dibattito sulla possibile creazione di un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione è stato rilanciato su impulso della Commissione insediatasi il 1° dicembre 2019 ⁽¹⁹³⁾ e poi durante la crisi pandemica proprio nella proposta di regolamento istitutivo del SURE ⁽¹⁹⁴⁾.

Come si è detto il SURE è qualcosa di molto diverso dall'EUBS. Il primo, infatti, è un istituto di natura emergenziale e temporanea che si allontana dai meccanismi permanenti per il trasferimento di risorse verso gli Stati economicamente più deboli e si riduce ad uno strumento di assistenza finanziaria che opera mediante prestiti da rimborsare contemplando, quale unica forma di "solidarietà" in senso lato, il sistema di garanzie offerto dagli Stati membri, che tuttavia è integralmente rimesso al loro contributo volontario.

Non si può, pertanto, ricondurre la misura ad una manifestazione della solidarietà europea ⁽¹⁹⁵⁾ che, diversamente, presuppone un obbligo di assistenza tramite meccanismi istituzionalizzati di redistribuzione di risorse in favore degli Stati dell'Unione che siano in difficoltà economica.

Ciò nonostante il positivo riscontro ricevuto dal SURE ⁽¹⁹⁶⁾ fa emergere l'opportunità di proseguire lungo la strada intrapresa di rafforzare la tutela dei lavoratori dell'Unione e di fondare su basi più autenticamente redistributive i meccanismi di riduzione della pressione sulle finanze pubbliche in presenza di *shock* esterni attraverso strumenti permanenti e a gestione diretta da parte dell'UE.

Va infatti ricordato che il SURE ha avuto un enorme successo – l'Italia, ad esempio, ne è stato il primo beneficiario, con prestiti per un totale di 27,4 miliardi su 93,3 complessivi versati a 19 Paesi – e ha consentito di sostenere circa 31½ milioni di persone e 2½ milioni di imprese nel 2020 (poi scesi a 9 milioni di persone e oltre 800.000

⁽¹⁹³⁾ Cfr. comunicazione della Commissione *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste* (COM (2020) 14 fin., del 14 gennaio 2020) e Programma di lavoro della Commissione (COM (2020) 37 fin., del 29 gennaio 2020, che hanno previsto la presentazione di una specifica proposta sul regime di riassicurazione della disoccupazione.

⁽¹⁹⁴⁾ COM (2020) 139 final, 2 aprile 2020, proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19.

⁽¹⁹⁵⁾ Sul concetto di solidarietà europea v. *ex multis* S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., spec. 48 ss.; A. SUPLOT, *Introduction*, in ID. (a cura di), *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015, pp. 7 ss.

⁽¹⁹⁶⁾ Cfr. EUROFOUND, *Analisi della convergenza nell'Unione europea: guardare indietro per andare avanti – La convergenza verso l'alto attraverso le crisi*, serie *Challenges and prospects in the EU*, Lussemburgo, 2021, che ha confrontato l'impatto sulla disoccupazione a seguito della crisi finanziaria del 2008 e della crisi da Covid-19, riscontrando che l'aumento dei tassi di disoccupazione nel primo anno della crisi pandemica, negli Stati membri che hanno beneficiato del SURE, è stato inferiore rispetto a quello registrato nel periodo 2008-2010; v. anche Relazione speciale 28/2022 della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'art. 287, par. 4, secondo comma, TFUE, consultabile in <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/sure-28-2022/it/>.

imprese nel 2021), cioè quasi un terzo del totale degli occupati e del totale delle imprese degli Stati membri beneficiari, di cui la principali destinatarie sono state le piccole e medie imprese ⁽¹⁹⁷⁾.

3. Gli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro nella riforma “a rate” degli anni 2012-2015

Le riforme del mercato del lavoro del 2012, c.d. riforma Fornero, e del 2015, c.d. *Jobs Act*, che si sono poste l'una in una sorta di *continuum* rispetto all'altra ⁽¹⁹⁸⁾, hanno profondamente modificato la struttura del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, da un lato, positivizzando l'istanza di derivazione europea di revisione dei sistemi di welfare nell'ottica del contenimento della spesa sociale, dall'altro lato, cercando di attribuire una maggiore razionalità alla materia in aderenza ai valori costituzionali propri dell'ordinamento nazionale.

Il sistema di sicurezza sociale per la tutela del reddito dei lavoratori sospesi o a orario ridotto che esse hanno tracciato è infatti largamente ispirato agli obiettivi di razionalizzazione, miglioramento e universalizzazione che sono stati tradotti nella riduzione dei margini di utilizzo delle integrazioni salariali (anche grazie ad un nuovo bilanciamento tra quelle in costanza di rapporto di lavoro e quelle in caso di disoccupazione) con contestuale innalzamento della compartecipazione finanziaria al loro costo da parte dei beneficiari, nella connessione con le politiche attive per la ricollocazione, che sono state a loro volte potenziate, e altresì nell'ampliamento della platea dei destinatari della tutela in funzione del graduale superamento delle sperequazioni tra *insiders* e *outsiders* (realizzata però all'insegna di un arretramento dell'intervento pubblico a favore di quello privato dei fondi di solidarietà bilaterali).

⁽¹⁹⁷⁾ Cfr. Commissione europea, *Relazione sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19 a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio. SURE: due anni dopo*, COM(2022) 483 final, 23 settembre 2022, da cui emerge altresì che la spesa pubblica totale per le misure ammissibili a titolo di SURE avrebbe raggiunto i 119 miliardi di euro negli Stati membri beneficiari, superando di gran lunga il totale dell'assistenza finanziaria concessa (93 miliardi di euro), in quanto alcuni Stati membri hanno integrato i finanziamenti SURE per le misure ammissibili con finanziamenti nazionali, a dimostrazione dell'importanza per gli Stati membri delle misure sostenute da SURE; la metà della spesa pubblica totale per le misure ammissibili a titolo di SURE è stata destinata ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo; un terzo è stato utilizzato per misure analoghe a favore dei lavoratori autonomi; il resto della spesa pubblica è stato destinato a misure di integrazione salariale e a misure di carattere sanitario.

⁽¹⁹⁸⁾ In tal senso v. M. PERSIANI, *Introduzione*; T. TREU, *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, e M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, tutti in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, cit., rispettivamente pp. 1 ss., pp. 3 ss., pp. 92 ss., pp. 414 ss.

3.1. Dalla c.d. riforma Fornero...

Il primo intervento in ordine temporale, la l. n. 92/2012 ⁽¹⁹⁹⁾, ha costituito la tappa finale del lungo processo di revisione già intrapreso dalla l. n. 247/2007, su cui aveva da ultimo inciso la l. n. 183/2010, c.d. Collegato lavoro 2010 ⁽²⁰⁰⁾, principalmente al fine di riaprire i termini, oramai scaduti, per l'esercizio della delega ivi contenuta ⁽²⁰¹⁾. I criteri direttivi di tale riforma erano, dunque, rimasti quelli contenuti nell'art. 1, comma 29, l. n. 247/2007, con l'obiettivo, enunciato nel precedente comma 28, di «garantire l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», che sono stati però piegati alle finalità precipue dal Governo Monti di ridurre drasticamente la spesa pubblica per gli ammortizzatori sociali, incrementare la partecipazione delle imprese e dei lavoratori al finanziamento del sistema, accentuare il ruolo del welfare negoziale ⁽²⁰²⁾ in funzione sostitutiva di quello pubblico generale. Invero, le innovazioni apportate dalla l. n. 92/2012 si sono concentrate soprattutto nell'area dei trattamenti in caso di disoccupazione totale, mentre nell'ambito delle integrazioni salariali in costanza di rapporto sono state molto contenute.

⁽¹⁹⁹⁾ Per alcuni commenti sulla portata e sull'impatto complessivo della legge di riforma del 2012 v., tra i molti, D. GAROFALO, *La cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, cit., pp. 2044 ss.; ID., *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero. (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, in DPL, 2012, suppl. n. 33, pp. 166 ss.; S. RENGA, *La 'riforma' degli ammortizzatori sociali*, in LD, 2012, n. 3-4, pp. 621 ss.; ID., *Gli ammortizzatori sociali: una riforma che strizza l'occhio al privato*, in A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, vol. IV, Giappichelli, 2014, pp. 325 ss.; M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012; M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, pp. 410 ss.; T. TREU, *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, Working Paper CSDLÉ "Massimo D'Antona".INT, 2012, n. 155.

⁽²⁰⁰⁾ Su cui v. in particolare D. GAROFALO, *La riforma (senza fine) degli ammortizzatori sociali*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010. Commentario alla Legge n. 183/2010*, Ipsoa, 2011, pp. 572 ss.; M. TIRABOSCHI, *L'evoluzione normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in DRI, 2010, n. 2, pp. 331 ss.

⁽²⁰¹⁾ Invero nel c.d. Collegato lavoro vi erano anche altre norme in tema di ammortizzatori sociali: l'art. 36, l. n. 183/2010, che ha introdotto il comma 3-ter all'art. 9, l. n. 236/1993, prevedendo un allargamento delle misure di sostegno al reddito per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro ponendone il peso finanziario a carico del Fondo per la formazione professionale di cui all'art. 9, comma 5, l. n. 236/1993; l'art. 48, comma 4, lett. d, l. n. 183/2010 che sanzionava il datore di lavoro che avesse omesso il versamento dei contributi al Fondo per i lavoratori somministrati; cfr. in merito D. GAROFALO, *Il Fondo (di rotazione) per la formazione professionale alla luce del Collegato lavoro 2010* e ID., *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d.lgs. n. 276/2003*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010*, Ipsoa, 2011, rispettivamente pp. 469 ss. e pp. 579 ss.

⁽²⁰²⁾ Art. 3, comma 10, l. n. 92/2012, che imponeva l'istituzione obbligatoria dei fondi bilaterali di solidarietà «per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale in relazione alle imprese che occupano mediamente più di quindici dipendenti», privandoli di connotazione volontaristica e integrativa.

Sul primo versante, infatti, è stato introdotto l'istituto dell'assicurazione sociale per l'impiego (l'ASpI)⁽²⁰³⁾, di ispirazione universalistica in quanto rivolto ad una platea di beneficiari più ampia⁽²⁰⁴⁾ di quella prevista in precedenza e dotato di durata⁽²⁰⁵⁾ e importo maggiori⁽²⁰⁶⁾, che avrebbe dovuto sostituire gradualmente l'indennità di mobilità⁽²⁰⁷⁾; a questa si affiancava la c.d. mini-ASpI, destinata ai lavoratori che non soddisfacevano i requisiti per accedere all'ASpI e quindi versassero in una situazione di bisogno derivante più da uno stato di sottoccupazione, che di vera e propria disoccupazione⁽²⁰⁸⁾.

⁽²⁰³⁾ Su cui cfr. tra gli altri D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., pp. 836 ss.; ID., *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, p. 437; S. SPATTINI, *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012*, Giuffrè, 2012, pp. 3 ss.; A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Giappichelli, 2013; A. ANDREONI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA, *op. cit.*, pp. 221 ss.; L. FRAIOLI, *Le tutela contro la disoccupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, 2012, pp. 114 ss.; F. PIZZI, F. RUSSO, *L'ammortizzatore sociale universale: l'ASpI*, in P. STERN (a cura di), *ASpI e nuovi ammortizzatori sociali*, Maggioli, 2012; P. BOZZAO, *L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI)*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, pp. 429 ss.

⁽²⁰⁴⁾ L'ASpI era rivolta a tutti i lavoratori subordinati del settore privato, compresi gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperative, ma, da un lato, lasciava ancora in vigore i trattamenti speciali per particolari categorie di lavoratori, come gli agricoltori e i lavoratori dell'edilizia e, dall'altro lato, non riguardava i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto; per questi ultimi era però prevista un'indennità *una tantum* ove operassero in regime di monocommittenza e rispettassero requisiti di durata della disoccupazione (non inferiore al bimestre) e di anzianità contributiva (almeno 4 mesi nell'anno precedente l'evento e almeno 1 mese nell'anno di disoccupazione) (art. 2, commi 51-56, l. n. 92/2012); su tale ultimo aspetto cfr. V. PINTO, *La nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, pp. 199 ss.; M. MARAZZA, *Il lavoro autonomo dopo la riforma del Governo Monti*, in *ADL*, 2012, n. 4-5, pp. 875 ss.; M. NOVELLA, *Lavoro subordinato, lavoro a progetto, lavoro autonomo. La legge n. 92/2012 ridefinisce la fattispecie?*, in *LD*, 2012, n. 3-4, pp. 569 ss.; P. PASSALACQUA, *Il lavoro a progetto*, in G. PELLACANI (a cura di), *Riforma del lavoro. Tutte le novità introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, 2012, pp. 137 ss.

⁽²⁰⁵⁾ Nella disciplina pregressa di cui all'art. 1, comma 25, l. n. 247/2007, essa era di 8 mesi per i lavoratori di età inferiore ai 50 anni e di 12 mesi per i lavoratori di età superiore, l'ASpI, invece, si attestava, a regime (cioè dal 1° gennaio 2016) in 12 mesi per i lavoratori con età inferiore a 55 anni e di 18 mesi per i lavoratori di età superiore.

⁽²⁰⁶⁾ Art. 2, commi 6-7, l. n. 92/2012, che determinava l'importo dell'indennità nella misura del 75% della retribuzione sino alla concorrenza di euro 1.180 maggiorata del 25% della parte di retribuzione eccedente, salva una progressiva riduzione con il decorrere del tempo; nella disciplina precedente la percentuale di commisurazione era del 60% per i primi 6 mesi, ridotta al 50% per i successivi 2 mesi e al 40% per i restanti mesi (fino al 12° spettanti agli ultracinquantenni).

⁽²⁰⁷⁾ Art. 2, comma 71, l. n. 92/2012, che aveva disposto un superamento progressivo dell'indennità di mobilità con definitiva soppressione a partire dal 1° gennaio 2017; sul punto D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., p. 576, osservava come la c.d. legge Fornero avesse realizzato una «convergenza» tra il trattamento ordinario di disoccupazione e quello di mobilità, elevando di poco la misura del primo ed eliminando totalmente il secondo».

⁽²⁰⁸⁾ Art. 2, commi 20-22, l. n. 92/2012, su cui cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *L'assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpI)*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2012, n. 2, pp. 181 ss.; S. GIUBBONI, *La Mini-Aspi*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, pp. 446 ss.; F. LISO, *Il "nuovo" trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, 2013, n. 1, pp. 1 ss.; P. BOZZAO, voce *Aspi - Assicurazione sociale per l'impiego*, in *Treccani, Diritto on line*, 2014.

Sempre in relazione ai trattamenti di disoccupazione, la riforma del 2012 ha posto una particolare enfasi sul rafforzamento dei legami con le misure di attivazione, ricollocazione e riqualificazione dei disoccupati, per il tramite di più incisivi meccanismi di condizionalità. Come si è già osservato, tale potenziamento del raccordo tra politiche passive e attive è stato tuttavia considerato dalla dottrina come rivolto principalmente ad inasprire le ipotesi di decadenza dallo stato di disoccupazione e dai trattamenti previdenziali, che non a realizzare una compiuta revisione dei servizi di politica attiva del lavoro ⁽²⁰⁹⁾.

Sul secondo fronte, quello cioè delle integrazioni salariali in costanza di rapporto, la riforma Fornero non ha modificato la struttura complessiva della CIG, ma ha previsto l'eliminazione (seppur graduale) dei trattamenti in deroga, la stabilizzare della CIGS nei settori "limitrofi" a quello industriale ⁽²¹⁰⁾ e una più marcata distinzione tra gli interventi di integrazione salariale in caso di disoccupazione totale e parziale mediante l'abolizione delle norme che permettevano la concessione della CIGS a favore dei dipendenti delle imprese assoggettate a procedure concorsuali e in crisi ⁽²¹¹⁾, quindi in ipotesi di cessazione di attività.

Accanto a questi interventi rivolti all'integrazione salariale di matrice pubblicistica, la legge di riforma del mercato del lavoro in parola ha previsto una significativa valorizzazione degli strumenti di welfare privato negoziale, attingendo all'esperienza dei fondi bilaterali di solidarietà ⁽²¹²⁾ (su cui v. *supra*).

Per quanto detto, la riforma del 2012 appariva sin dalla sua adozione come la fase di un più complesso *iter* verso il rinnovamento del sistema degli ammortizzatori sociali, di cui aveva solo parzialmente cominciato a mutare la disciplina: gli obiettivi enunciati erano infatti stati centrati solo in parte, permanendo ancora aspetti contraddittori

⁽²⁰⁹⁾ Su cui v. N. PACI, *La condizionalità*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, pp. 429 ss.; V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, in *LG*, 2012, n. 10, pp. 990 ss.; ID., *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, cit., pp. 192 ss.; V. PASQUARELLA, *Gli interventi di raccordo tra politiche attive e passive* e A. OLIVIERI, *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, entrambi in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente pp. 639 ss. e pp. 647 ss.; S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego* e P. RAUSEI, *La riforma del lavoro in una prospettiva di diritto sanzionatorio*, entrambi in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, cit., rispettivamente pp. 372 ss. e pp. 437 ss.; A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, cit., pp. 555 ss.

⁽²¹⁰⁾ Art. 3, comma 1, l. n. 92/2012 ha messo a regime l'intervento straordinario, dopo una sequenza di ben diciotto concessioni temporanee determinate da proroghe rinnovate annualmente a partire dall'art. 7, comma 7, l. n. 236/1993, per le attività commerciali con più di 50 dipendenti, agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti, imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti, imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale a prescindere dal numero di dipendenti.

⁽²¹¹⁾ L'intervento CIGS era stato originariamente previsto dall'art. 3, l. n. 223/1991 per le aziende assoggettate a procedure concorsuali ed esteso, poi, dall'art. 1, d.l. n. 249/2004, anche alle imprese in crisi per poi essere abrogato dall'art. 2, comma 70, l. n. 92/2012; in dottrina, hanno accolto con favore l'abolizione dell'art. 3 cit. D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., p. 836; M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit.; in senso critico v. invece G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in *MGL*, 2012, p. 490.

⁽²¹²⁾ Cfr. già criterio direttivo *ex art.* 1, comma 29, lett. f, l. n. 247/1007, dedicato alla valorizzazione del bilateralismo anche per prestazioni aggiuntive rispetto a quelle di sistema.

come la sopravvivenza di regimi speciali e settoriali, di trattamenti in deroga ⁽²¹³⁾ e dell'indennità di mobilità (seppur prevista in via temporanea).

Il disegno normativo del Governo Monti, che pur aveva ambizioni sistematiche, aveva finito per arrestarsi su un modello "minimalista", cioè carente di prospettive innovative di ampio respiro capaci di superare l'intrinseca frammentarietà del sistema degli ammortizzatori sociali, complice anche il contesto economico d'adozione, che aveva posto con forza la questione della penuria di risorse finanziarie disponibili e, di conseguenza, l'esigenza di contenere le dinamiche della spesa previdenziale ⁽²¹⁴⁾.

Può, dunque, ritenersi che la riforma del mercato del lavoro varata nel 2012 sia stata una «riforma a metà» ⁽²¹⁵⁾.

3.2. ...al *Jobs Act*

A soli due anni di distanza dalla riforma Fornero, il Governo Renzi ha rimesso mano alla materia degli ammortizzatori sociali ⁽²¹⁶⁾, prefiggendosi nuovamente di migliorare il grado di efficienza ed equità del sistema protettivo, con una ridefinizione dell'ambito di estensione e dei termini concreti di operatività delle provvidenze per la mancanza di lavoro, peraltro nella costante aspirazione di dar corso a riforme strutturali, ma a costo zero ⁽²¹⁷⁾.

⁽²¹³⁾ Art. 2, comma 64, l. n. 92/2012, che, stabiliva, con una norma transitoria per il quadriennio 2013-2016, che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, potesse disporre, sulla base di specifici accordi governativi e per periodi non superiori a dodici mesi, in deroga alla normativa vigente, la concessione, anche senza soluzione di continuità, di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali.

⁽²¹⁴⁾ Così M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012*, cit., pp. 227-231.

⁽²¹⁵⁾ Così D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 93; sulle lacune della riforma Fornero e in special modo del rapporto tra politiche attive e passive, cfr. M. RICCI, *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in M. BROLLO, M. MARAZZA (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in *ADL*, 2015, n. 6, pp. 119 ss.

⁽²¹⁶⁾ D.d.l. delega n. 1428 S., approvato con l. n. 183/2014, «Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro»; ampiamente commentati in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660. Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, in *ADAPT Labour Series*, e-Book, 2014, n. 32; L. MARIUCCI, *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, in *LD*, 2015, n. 1, pp. 13 ss.

⁽²¹⁷⁾ V. le numerose previsioni contenute nel testo della l. n. 183/2014, le quali dispongono che dagli interventi non debbono derivare «nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», cui si aggiunge l'art. 1, comma 12, l. n. 183/2014 secondo cui, per gli adempimenti dei decreti attuativi della delega, si prevede che le amministrazioni competenti vi provvedano «attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazioni alle medesime amministrazioni»; critici al riguardo F. CARINCI, *A proposito del Jobs Act*, in *ADL*, 2015, n. 6, pp. 1109, ss.; M. RICCI, *Alcune osservazioni sulla legislazione del lavoro nel biennio 2014/2015 tra flessibilità e occupazione*,

Nonostante la diversità delle fonti, come si è già anticipato, i due interventi del triennio 2012-2015 non hanno rappresentato l'uno la revisione dell'altro, bensì il secondo un completamento del primo, pur se il progetto intrapreso dalla l. delega n. 183/2014 (che ha dato vita a sua volta, con l'adozione dei decreti delegati, alla riforma c.d. *Jobs Act II*)⁽²¹⁸⁾ si è rivelato ben più ampio, in quanto diretto ad una revisione organica dell'intera disciplina degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché dei relativi profili istituzionali e organizzativi, anche con riferimento al sistema ispettivo.

L'apparato di regole che ha cominciato a prendere forma a partire dalla l. delega n. 183/2014 ha inciso profondamente sugli strumenti di governo del mercato del lavoro nel loro complesso, come evidenzia la circostanza che 5 degli 8 decreti delegati – i n. 22, 148, 149, 150 e 151 emanati nel 2015⁽²¹⁹⁾ – hanno contribuito a stabilire un rinnovato equilibrio tra la forza “ammortizzante” delle politiche passive e quella “propulsiva” delle politiche attive, mentre gli altri tre – i d.lgs. n. 23, 80 e 81 del 2015⁽²²⁰⁾

in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *op. cit.*, p. 153, che parlava al proposito di «previsione normativa [...] fin troppo “miope” che rischia di relegare nell'alveo di mere dichiarazioni di principio, senza alcuna effettiva applicazione, buona parte degli obiettivi contenuti nella delega».

⁽²¹⁸⁾ Con l'unitaria etichetta di *Jobs Act* si identifica il complessivo progetto di riforma della materia giuslavoristica attuato dal Governo dal 2014 al 2018, la cui estensione, sia sotto il profilo contenutistico che temporale, ha suggerito di optare per una distinzione nominativa dei due principali tronconi in cui si è realizzato: il c.d. *Jobs Act I*, costituito dal d.l. n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014 e il c.d. *Jobs Act II*, composto dalla l. delega n. 183/2014 e dai successivi decreti legislativi attuativi del 2015, n. 22 (ammortizzatori sociali in costanza di disoccupazione), n. 23 (contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti), n. 148 (ammortizzatori sociali in costanza di rapporto), n. 149 (istitutivo dell'agenzia ispettiva unica del lavoro), n. 150 (servizi per il lavoro e politiche attive), n. 151 (razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità), e dalle successive normative che li hanno in seguito modificati.

⁽²¹⁹⁾ Per ciascuno di essi si rinvia rispettivamente a E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, cit.; EAD. (a cura di), *Semplificazioni – sanzioni – ispezioni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016; EAD. (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, cit.; in relazione ai d.lgs. n. 22 e n. 148 del 2015, M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, J. TSCHOELL, *Disoccupazione e sostegno al reddito. Novità e disciplina dopo il Jobs act (D.Lgs. n. 22/2015)*, Gruppo 24 Ore, 2015; M. MARAZZA, *Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel jobs act*, in *ADL*, 2015, n. 2, pp. 310 ss.

⁽²²⁰⁾ Su cui cfr. per tutti E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2*, cit.; F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *op. cit.*, con particolare riferimento ai contributi di E. BALLETTI, *I controlli a distanza dei lavoratori dopo il jobs act*; M. GALANTE, *Lo jus variandi all'epoca del jobs act*; L. VENDITTI, *La tutela contro i licenziamenti illegittimi nel d.lgs. n. 23/2015*; P.F. DE PIETRO, *Il licenziamento per giusta causa e il ruolo del giudice*; A. DE FELICE, *I nuovi equilibri del lavoro flessibile tra contratto a termine acausale e tutele crescenti*, rispettivamente pp. 37 ss., pp. 51 ss., pp. 73 ss., pp. 103 ss., pp. 115 ss.; M. BROLLO, M. MARAZZA (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, cit. e i contributi ivi contenuti di F. CARINCI, *A proposito del Jobs Act*; P. TOSI, *L'art. 2, comma 1, D. Lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*; G. SANTORO PASSARELLI, *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, cod. proc. civ.*; M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016; M. BROLLO, *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*; V. MAIO, *La nuova disciplina dei contratti a distanza sull'attività dei lavoratori e la modernità post panottica*; G. VIDIRI, *Art. 2 del D. Lgs. n. 81/2015 e lavoro autonomo: verso un diritto del lavoro a formazione giurisprudenziale?*; S. BINI, *Dall'equivalenza professionale*

– anche se incentrati sul rapporto individuale di lavoro (mediante la previsione del contratto a tutele crescenti, la tutela della maternità e della conciliazione tra lavoro e famiglia, il riordino dei contratti di lavoro e la revisione della disciplina delle mansioni) sono risultati egualmente orientati verso il mercato del lavoro ⁽²²¹⁾. Anche questi ultimi, infatti, miravano a dar voce alle esigenze del contesto occupazionale e produttivo per temperare l'interesse all'utile impiego del personale con quello del lavoratore alla tutela del posto di lavoro, della professionalità e delle condizioni di vita ed economiche ⁽²²²⁾.

Le innovazioni dirette ad attribuire maggiore discrezionalità al datore nella gestione del rapporto di lavoro individuale e una crescente flessibilità in uscita (vedasi l'ampliamento dello *ius variandi*, la modifica dei controlli sul lavoratore, l'alleggerimento delle tutele in caso di licenziamento illegittimo, ecc.) hanno rappresentato un cambiamento delle consolidate tecniche protettive dei lavoratori, specchio di un mutamento dei valori di riferimento: di qui l'enfasi attribuita dal *Jobs Act* alle nozioni-simbolo di flessibilità, precarietà, derogabilità, individuale, differenza, in luogo di quelle tradizionali di rigidità, stabilità, inderogabilità, collettivo, eguaglianza ⁽²²³⁾.

Tale "apertura" nei confronti delle ragioni dell'impresa avrebbe dovuto trovare un contrappeso nel potenziamento delle tutele dei lavoratori nel mercato del lavoro, e quindi al di fuori del rapporto individuale ⁽²²⁴⁾.

all'equivalenza economica delle mansioni. Questioni ermeneutiche e prime osservazioni; M. PERSIANI, *Note sulla disciplina di alcune collaborazioni coordinate*, tutti in *ADL*, 2015, n. 6, rispettivamente pp. 1109 ss., pp. 1117 ss., pp. 1133 ss., pp. 1156 ss., pp. 1186 ss., pp. 1216 ss., pp. 1240 ss., pp. 1257 ss.

⁽²²¹⁾ Per una tale lettura v. D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 90.

⁽²²²⁾ Si vedano nella l. n. 184/2014, l'art. 1, comma 7, lett. e, che fa espresso riferimento all'obiettivo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro, e l'art. 1, comma 9, lett. g, della medesima disposizione che sottolinea la necessità di valutare la revisione delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, ai fini di poter garantire una maggiore flessibilità dei relativi congedi obbligatori e parentali, favorendo le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche tenuto conto della funzionalità organizzativa all'interno delle imprese.

⁽²²³⁾ Così M. RICCI, *Alcune osservazioni sulla legislazione del lavoro nel biennio 2014/2015 tra flessibilità e occupazione*, cit., p. 149.

⁽²²⁴⁾ D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., pp. 94 ss.

Dall'ampio spettro d'intervento della novella era quindi possibile coglierne la *ratio* ispiratrice nei principi di “*flexicurity*”⁽²²⁵⁾ e cioè in quel modello socio-economico promosso *in primis* dall'Unione europea⁽²²⁶⁾, che vede nella *flessibilità sicura*⁽²²⁷⁾ il paradigma del modello sociale europeo del terzo millennio. In esso il connubio tra tutela della sicurezza del lavoro e garanzia della competitività sarebbe realizzabile attraverso una riallocazione delle tutele dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro, mediante un alleggerimento dei modelli di tutela nel contratto a favore di un più efficiente sistema di sicurezza occupazionale fondato su schemi universali di protezione e strutturate politiche attive⁽²²⁸⁾.

Così, non pare una casualità che le deleghe contenute nella l. n. 183/2014 fossero riferite alla “*security*” ancor prima che alla “*flexibility*”⁽²²⁹⁾, quasi a significare la priorità per il legislatore di anteporre, letteralmente ma anche logicamente, i nuovi istituti della sicurezza a quelli della flessibilità, potendosi i secondi attuare solo ove, a monte, siano stati determinati i primi.

Guardando la riforma nel suo complesso, l'idea di rafforzare le misure di sostegno del reddito, in uno con l'insieme delle politiche attive del lavoro, sembrava quindi diretta a realizzare una forma di compensazione del deficit di protezione creato, da un lato,

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

(226) Le istituzioni comunitarie, nell'ambito del dibattito sul futuro del diritto del lavoro a seguito dei grandi cambiamenti che sin dagli anni '90 del secolo scorso hanno interessato i modelli produttivi e l'organizzazione del lavoro – globalizzazione, crisi dello Stato Nazione, accelerazione dell'innovazione tecnologica e dei suoi effetti – hanno promosso la creazione, all'interno degli Stati membri, di un mercato del lavoro basato sulla *flexicurity*, quale obiettivo cardine delle politiche occupazionali europee da seguire per condurre il processo di transizione da un modello di tutela nel rapporto (c.d. *jobs protection*) verso un modello di tutela nel mercato (c.d. *flexicurity* nella sua variante di *employment security*); sul punto v. COMMISSIONE EUROPEA, *Partnership for a New Organization of work, Green Paper*, COM (97) 126 def. del 16 aprile 1997; ID., *Libro Verde, Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM (2006) 708 def., Bruxelles 22 novembre 2006; per un approfondimento sul tema cfr. C. MASSIMIANI (a cura di), *Dal Libro Verde sulla Modernizzazione del Diritto del Lavoro alla Comunicazione sulla Flexicurity*, Dossier CSDLE “Massimo D'Antona”, 2007, n. 9.

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

(228) Sul tema v. però T. TREU, *Flexicurity e oltre*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”.INT, 2017, n. 135, p. 4, che sottolinea la necessità, invocata anche dalle istituzioni europee (ad es. cfr. Consiglio dell'UE, *Flexicurity in time of crisis. Council Conclusions*, 8 giugno 2009), di correggere e ricalibrare gli obiettivi della strategia della *flexicurity*, ricollocando al suo centro il modello di un'occupazione stabile, continuativa e di qualità, la flessibilità c.d. interna, che in parte anticipi e prevenga la stessa flessicurezza c.d. esterna.

(229) Tale osservazione di A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”.INT, 2015, n. 249, p. 3, è stata poi ripresa e sviluppata anche da D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, cit., p. 91.

dal regime di flessibilità nella fase gestionale del rapporto (realizzata dalla modifica all'art. 2103 c.c. ad opera del d.lgs. n. 81/2015) ⁽²³⁰⁾ e, dall'altro, dall'ormai acclarato declino del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato quale modello contrattuale prevalente, sostituito sempre più di frequente da forme occupazionali flessibili che, oltre ad incrementare la frequenza dei periodi di disoccupazione, incidono anche sulla maturazione dei requisiti contributivi richiesti per l'accesso ai trattamenti di protezione ⁽²³¹⁾.

Altrettanto può dirsi in relazione alla parte più discussa e dibattuta della riforma, quella relativa al superamento dell'art. 18 Stat. lav. e al conseguente affievolimento della tutela reale (d.lgs. n. 23/2015), la cui portata risulta necessariamente condizionata dal modo in cui viene calibrato lo statuto protettivo di chi si trova in stato di disoccupazione. Di qui la scelta di revisionare gli istituti che mitigano i caratteri di drammaticità sociale di tale condizione, quali le misure di sostegno al reddito in caso di mancanza di lavoro e le politiche volte ad accrescere le possibilità di ricollocazione dei disoccupati ⁽²³²⁾.

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

Su quest'ultimo aspetto giova osservare che il processo di centralizzazione dei servizi per il lavoro e dell'attività di controllo era stato prospettato in diretta connessione con

⁽²³⁰⁾ Sul punto cfr., in particolare, M. BROLLO, *La disciplina della mansioni dopo il Jobs Act*, cit., pp. 1156 ss., che sottolinea come il legislatore del *Jobs Act* abbia scommesso anche su una flessibilità organizzativa del rapporto di lavoro, ricercando un nuovo punto di equilibrio tra le esigenze di efficienza delle imprese e la tutela dei diritti delle persone, volendo «cambiare il verso» alle regole del mondo del lavoro e quindi agli interventi del legislatore: dalla flessibilità praticata soltanto al margine, ai lati estremi del rapporto di lavoro (dapprima in entrata, e poi anche in uscita) alla flessibilità anche al centro (c.d. mobilità intro-aziendale) nella gestione del rapporto di lavoro».

⁽²³¹⁾ Così E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II*, cit., pp. 1 ss.

⁽²³²⁾ V. sul punto G. ORLANDINI, *La via italiana alla "flexicurity": la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*, 2015, n. 3, pp. 67 ss.; D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexsecurity: andata e ritorno*, in *LD*, 2015, n. 2, pp. 239 ss.; P. BOZZAO, *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 7, pp. 8 ss.; M. DEL CONTE, *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016, pp. 3 ss.; M. D'ONGHIA, V. LUCIANI, A. OCCHINO, *Introduzione*, in *RGL*, 2016, n. 3, pp. 489 ss.; G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, *Introduzione: una riforma in più "fasi"*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, p. 6.

la proposta di riforma costituzionale ⁽²³³⁾ (che poi, come noto, non ha trovato compimento a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016), cioè nell'ambito di un più ampio quadro di redistribuzione delle competenze fra Stato e Regioni a tutto favore del primo.

Fallita la realizzazione del progetto di revisione del testo costituzionale, è rimasta chiara traccia della linea d'intervento centralista nei due istituti rappresentativi della presenza pubblica sul mercato del lavoro: l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal) e l'Ispettorato nazionale del lavoro ⁽²³⁴⁾. La prima, espressione del Ministero del lavoro ⁽²³⁵⁾, è stata istituita dal d.lgs. n. 150/2015 e posta a capo della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, con il compito di coordinare tutte le istituzioni preposte a tali servizi. Il secondo, regolato dal d.lgs. n. 149/2015 e ancora più chiaramente espressione del Ministero del lavoro, integra il complesso dei servizi ispettivi, del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail ⁽²³⁶⁾.

Il dato peculiare del sistema così ridefinito è offerto dal carattere proattivo e non passivo delle tutele apprestate nel mercato, che viene appalesato sin dall'*incipit* della legge delega, il cui scopo dichiarato è «di assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e di favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali» ⁽²³⁷⁾.

⁽²³³⁾ Si tratta del d.d.l. S-1429 presentato dal Governo l'8 aprile 2014, avente ad oggetto la revisione della parte II della Costituzione e recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», poi approvato dal Senato il 20 gennaio 2016 e dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, ma non confermato dal successivo referendum costituzionale (v. GU, n. 31, 7 febbraio 2017).

⁽²³⁴⁾ Cfr. F. CARINCI, *A proposito del Jobs Act*, cit., p. 19; v. anche A. TROJSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, in RGL, 2016, n. 3, I, pp. 496 ss.; P. BOZZAO, *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, cit., p. 4.

⁽²³⁵⁾ Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, infatti, propone il Presidente, un membro del Consiglio di amministrazione, il Direttore mentre la Conferenza delle Regioni designa l'altro membro del Consiglio di Amministrazione e le parti sociali partecipano al Consiglio di sorveglianza, composto da 10 membri; sempre al Ministero spettano, poi, il potere di indirizzo e vigilanza sull'Anpal, nonché le competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché quelle in materia di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro (artt. 3-4); in dottrina cfr. le analisi di V. FILÌ, *Servizi per il lavoro e misure di Workfare nel d.lgs. n. 150/2015*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *op. cit.*, pp. 315 ss.; R. SANTUCCI, *L'Agenzia Nazionale per le politiche del lavoro (Anpal)* e R. SALOMONE, *Considerazioni sul ruolo di Regioni e Province autonome nella attuale fasi di intervento* entrambi in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, cit., rispettivamente pp. 474 ss. e pp. 467 ss.; R. PESSI, *Politiche attive e passi per l'occupazione nel Jobs Act*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *op. cit.*, pp. 1 ss.; A. ALAIMO, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, cit., pp. 21 ss. S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2018, n. 351.

⁽²³⁶⁾ Su cui v. P. RAUSEI, *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato nazionale del lavoro*, in LG, 2016, n. 1, pp. 5 ss.; E. MASSI, *Agenzia unica per le ispezioni del lavoro: aspettative e criticità*, in DPL, 2015, n. 41, pp. 2351 ss.

⁽²³⁷⁾ Art. 1, comma 1, l. n. 183/2014.

Questo rinnovato approccio alla regolazione dei sistemi di sicurezza sociale, ispirato al modello di *workfare* (o *welfare to work* o ancora *activation policies*), privilegia un agire combinato delle funzioni “attive” e “passive” che, oltre a supplire passivamente alla perdita di reddito, definisce anche attivamente i diritti e le responsabilità dei disoccupati stimolandoli a proteggersi autonomamente e a cercare un impiego facendo affidamento sulle proprie attitudini.

La funzione di cerniera tra le politiche attive e l'erogazione delle prestazioni sociali di sostegno al reddito è attribuita, ancora una volta, alla condizionalità, quale mezzo di attuazione del principio di attivazione che vincola la fruizione delle prestazioni economiche previdenziali all'assolvimento dell'onere di determinati comportamenti da parte del beneficiario, e la cui rilevanza emergeva già dalla legge delega, ove promuoveva un «adeguamento delle sanzioni e delle relative modalità di applicazione, in funzione della migliore effettività, secondo criteri oggettivi e uniformi, nei confronti del lavoratore beneficiario di sostegno al reddito che non si rende disponibile ad una nuova occupazione, a programmi di formazione o alle attività a beneficio delle comunità»⁽²³⁸⁾.

Entrando nel merito della delega affidata all'Esecutivo dalla l. n. 183/2014 e concentrando l'analisi esclusivamente sul comma 2 dell'articolo unico di cui si compone, dedicato alla revisione generale della normativa in materia di ammortizzatori sociali, occorre innanzi tutto focalizzare l'attenzione sull'impiego, da parte del legislatore, di tale espressione tanto per indicare gli strumenti operanti «in costanza di rapporto di lavoro» che «in caso di disoccupazione involontaria»⁽²³⁹⁾. Diversamente dalle previsioni della l. n. 92/2012, che aveva ricompreso nella categoria degli ammortizzatori sociali unicamente i trattamenti di tutela del reddito nel caso di disoccupazione involontaria (art. 2), il *Jobs Act*, peraltro sulla scorta di una rinnovata prospettiva sostanziale delle misure di protezione del reddito nel caso di mancanza di lavoro, ha incluso sotto la medesima etichetta – di ammortizzatori sociali appunto – anche i trattamenti di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro (che l'art. 3, l. n. 92/2012, denominava semplicemente «Tutele in costanza di rapporto di lavoro»).

In tal modo, è espressa, sul piano formale, la netta distinzione tra gli ammortizzatori prima e dopo la cessazione del rapporto di lavoro – ribadita, poi, dalla scissione della disciplina di dettaglio in due distinte fonti (i d.lgs. n. 22 e n. 148 del 2015)⁽²⁴⁰⁾ – che segna la chiara separazione, anche sul piano sostanziale, tra le diverse funzioni e competenze che i due strumenti sono chiamati a svolgere. In altre parole, è stato trasposto esplicitamente nel testo normativo il divieto di sommatorie dei trattamenti che in passato li aveva resi lunghissimi e costosissimi.

Precisata la portata terminologica dell'espressione, occorre evidenziare che a fondamento della delega per il riordino degli ammortizzatori sociali la l. n. 183/2014 ha posto una molteplicità di scopi e finalità, oltreché principi e criteri direttivi, formulati,

⁽²³⁸⁾ Art. 2, lett. e, l. n. 183/2014.

⁽²³⁹⁾ Art. 1, comma 2, lett. a e b, l. n. 183/2014.

⁽²⁴⁰⁾ Parla a tal proposito di una modifica, «forse la più semplice e per questo dirompente», perché «le modifiche sono e debbono essere semplici, per essere efficaci», M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 415.

peraltro, in termini oggettivamente ampi e per certi versi anche generici, sì da lasciare un indubbio margine di discrezionalità all'azione demandata all'Esecutivo⁽²⁴¹⁾.

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

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

Con riguardo alla tutela in caso di disoccupazione totale⁽²⁴²⁾ non va mancata di segnalare la novità di maggior rilievo, data dall'esplicitazione della volontà del legislatore di collegare il riconoscimento delle prestazioni alla storia contributiva del lavoratore rimasto privo di occupazione. Essa è stata, di fatto, concretizzata mediante una quantificazione (anche in termini di durata) delle prestazioni direttamente proporzionale alla contribuzione accreditata presso la posizione previdenziale del disoccupato. Con questa direttrice il legislatore ha manifestato una forte riaffermazione della matrice assicurativa dell'istituto dei sussidi di disoccupazione e ha inciso, di conseguenza, sul valore solidaristico dello stesso, affievolendone la portata e limitando, in ultima istanza, la tutela dei soggetti economicamente più deboli, quali ad esempio quelli impiegati con contratti flessibili, più esposti alla frammentazione del rapporto giuridico previdenziale⁽²⁴³⁾.

⁽²⁴¹⁾ E. BALLETTI, *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act del Governo Renzi*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2014, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2014, n. 40, pp. 277 ss.

⁽²⁴²⁾ Art. 1, comma 2, lett. b, l. n. 183/2014, che riportava i seguenti principi e criteri: 1) rimodulazione dell'ASpI, con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore; 2) incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti; 3) universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI, con estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, fino al suo superamento, e con l'esclusione degli amministratori e sindaci, mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite; 4) introduzione di massimali in relazione alla contribuzione figurativa; 5) eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti; 6) eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale.

⁽²⁴³⁾ Così M. D'ONGHIA, *I nuovi ammortizzatori sociali*, in M. MASCINI (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2015. Il diario del lavoro*, 2015, pp. 151 ss.; A. SGROI, *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/14 e i decreti legislativi: linee evolutive dell'ordinamento*, cit., p. 249; P. CAPURSO, *Assicurazione Sociale per l'Impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, in *LG*, 2015, n. 4, p. 343; invero tale osservazione critica era già stata mossa con riguardo all'ASpI, parimenti calibrata sui requisiti assicurativi e di attualità contributiva dei soggetti protetti, su cui cfr. F. CARINCI, *Complimenti, dottor Frankenstein: il*

Sul fronte qui di maggior interesse, invece, i criteri della legge delega, come implementati dal d.lgs. n. 148/2015, hanno rappresentato altrettante innovazioni della disciplina della CIG e dei fondi di solidarietà ⁽²⁴⁴⁾.

Il primo degli scopi perseguiti dalla riforma del 2015 è stato il contingentamento degli interventi di sostegno al reddito, realizzato lungo tre distinte direttrici: la contrazione temporale della durata dei trattamenti (unificata per CIGO e CIGS), la riduzione quantitativa delle ore integrabili (criterio direttivo n. 4), la limitazione delle causali di intervento CIGS (criterio direttivo n. 1), pur nell'invarianza di quelle CIGO.

In secondo luogo, l'apparato normativo ha attuato una semplificazione amministrativa (criterio direttivo n. 2) e normativa cui ha fatto da contrappeso una più marcata responsabilizzazione delle imprese (criteri direttivi n. 5 e n. 6). Da un lato, infatti, si è registrato uno snellimento degli adempimenti amministrativi (con l'attribuzione della competenza al direttore dell'Inps per la CIGO e la riconferma della competenza ministeriale per la CIGS) e una razionalizzazione della frammentaria normativa che aveva connotato il precedente assetto regolatorio mediante l'adozione di un testo unico in tema di CIG (autosufficiente anche in considerazione dell'entità degli aspetti demandati alla decretazione ministeriale). Dall'altro lato, la responsabilità delle imprese è risultata inasprita dall'incremento del contributo addizionale previsto per CIGO, CIGS e per la CIG in deroga ⁽²⁴⁵⁾, destinato ad aumentare ogni 12 mesi (9%, 12%, 15%), a fronte invece di un alleggerimento del contributo ordinario per la CIGO e della conferma di quello per la CIGS.

Anche l'accentuazione di un sistema di sostegno al reddito in costanza di rapporto di tipo dualistico «pubblico per l'essenziale e privato per le categorie con rischio minore»

disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro, in LG, 2012, n. 6, pp. 529 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in MGL, 2012, n. 7, pp. 595 ss.; M. MAGNANI, *La riforma del mercato del lavoro*, in *www.adapt.it*, 17 aprile 2012; S. SACCHI, *Il mondo è cambiato, ma non per gli ammortizzatori sociali*, in *www.nelmerito.it*, 20-27 aprile 2012; P. STERN, *Il nodo (irrisolto) del costo del lavoro. Questo è il vero nemico dell'occupazione*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 20.

⁽²⁴⁴⁾ Art. 1, comma 2, lett. a, l. n. 183/2014, che ha enunciato i seguenti principi e criteri: 1) impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa; 2) semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivazione di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati a livello nazionale di concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili; 3) necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà; 4) revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria e della cassa integrazione guadagni straordinaria e individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione; 5) previsione di una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici; 6) riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell'utilizzo effettivo; 7) revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e dei fondi di solidarietà di cui all'art. 3, l. n. 92/2012, fissando un termine certo per l'avvio dei fondi medesimi, anche attraverso l'introduzione di meccanismi standardizzati di concessione, e previsione della possibilità di destinare gli eventuali risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera al finanziamento delle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4.

⁽²⁴⁵⁾ V. circ. Min. lav. n. 4 del 2 febbraio 2016.

(²⁴⁶), ha integrato uno degli scopi della riforma, che ha, infatti, previsto un allargamento dell'operatività dei fondi di solidarietà bilaterali (criterio direttivo n. 7).

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

È su tale struttura che, salve le modifiche di cui alla l. n. 234/2021, si regge l'impianto vigente delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro, di cui si analizza la disciplina nelle pagine che seguono.

4. La tutela del reddito nell'emergenza Covid-19: la nuova questione sociale e il ripensamento del sistema nell'ottica di una rinnovata solidarietà

La pandemia da Covid-19, iniziata in Europa a partire dal mese di gennaio 2020, ha messo in pericolo la salute di milioni di persone richiedendo l'adozione di misure straordinarie per la tutela dei cittadini, prima fra tutte il confinamento domiciliare, ma ha anche messo alla prova la tenuta di una parte significativa del tessuto produttivo a causa della paralisi delle attività imposta per contenere il contagio.

Alla crisi sanitaria è, infatti, seguita una crisi economica e di liquidità cui tutti i governi europei hanno cercato di dare risposta con strategie in larga parte convergenti (²⁴⁷), tese ad apprestare una rete di protezione per imprese e lavoratori e a preservare (per quanto possibile) i livelli occupazionali.

Puntando su un forte intervento pubblico nell'economia, la tendenza pluriennale a privilegiare politiche di *austerità* sostenute dall'Unione è stata sostituita da una decisa azione dello Stato sociale e dalla mobilitazione di una quantità di risorse pubbliche senza precedenti, cui è stato fatto fronte ricorrendo all'indebitamento.

Anche il Governo nazionale, per limitare le conseguenze di ordine economico e sociale derivanti dall'epidemia, ha adottato una fitta serie di provvedimenti normativi d'urgenza che hanno dato vita a un vero e proprio *corpus* normativo, le cui fila sono andate sempre più ingrossandosi con il protrarsi dello stato di emergenza (²⁴⁸).

In questo contesto, l'impianto normativo costruito per preservare i livelli occupazionali e reddituali ha privilegiato le misure di "congelamento" dei posti di lavoro rispetto a quelle di agevolazione delle transizioni occupazionali (²⁴⁹) per il tramite di sussidi o

(²⁴⁶) Riprendendo un'espressione di M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 437.

(²⁴⁷) Per una rassegna delle principali misure adottate dagli Stati esteri cfr. AA.VV., *Covid-19 and Labour Law. A Global Review*, in *ILLeJ*, 2020, n. 1; G. PIGNI, *Pandemia e lavoro: un panorama informativo internazionale e comparato*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 2020, n. 4.

(²⁴⁸) Principalmente: d.l. n. 18/2020, conv. con mod. in l. n. 27/2020, c.d. "decreto cura Italia", d.l. n. 34/2020 conv. con mod. in l. n. 77/2020, c.d. "decreto rilancio", d.l. n. 104/2020 conv. con mod. in l. n. 126/2020, c.d. "decreto agosto", d.l. n. 137/2020, conv. con mod. in l. n. 176/2020, c.d. "decreto ristori", d.l. n. 149/2020, c.d. "decreto ristori-bis", d.l. n. 154/2020 c.d. "decreto ristori-ter", d.l. n. 157/2020 c.d. "decreto ristori-quater", d.l. n. 41/2021, conv. con mod. in l. n. 69/2021, c.d. "decreto sostegni", d.l. n. 73/2021, conv. con mod. in l. n. 106/2021, c.d. "decreto sostegni-bis", d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022, c.d. "decreto sostegni-ter".

(²⁴⁹) Cfr. B. CARUSO, *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, in *Questione Giustizia*, 2020, n. 2.

incentivi alle imprese ⁽²⁵⁰⁾. Esso si è retto su due pilastri: da un lato, un sistema speciale di sostegno al reddito, composto dagli strumenti di integrazione salariale compensativi delle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro e, dall'altro lato, il blocco dei licenziamenti economici. Le due tutele sono andate (e dovevano andare) infatti di pari passo perché, nell'ottica di evitare il rischio di un incremento della disoccupazione dovuto alla sospensione/contrazione dell'attività produttiva, è stato solo il loro agire combinato che ha assicurato una protezione tanto ai lavoratori, quanto alle imprese costrette a mantenerli in forza.

Il divieto di avviare (e, se già avviate, l'obbligo di sospendere) le procedure di licenziamento collettivo ⁽²⁵¹⁾ e i licenziamenti per giustificato motivo oggettivo ⁽²⁵²⁾, originariamente era previsto in modo generalizzato e senza eccezioni per tutte le imprese ⁽²⁵³⁾, ma ha nel tempo subito un progressivo allentamento. Al fine di assecondare le istanze datoriali, la durata del blocco è stata modulata e resa "mobile" in ragione del completo esaurimento delle integrazioni salariali speciali ovvero della fruizione degli esoneri contributivi, cui si sono aggiunte alcune deroghe in caso di cessazione, fallimento e prosecuzione temporanea dell'attività d'impresa ⁽²⁵⁴⁾.

Questa logica di "scambio" tra il blocco dei licenziamenti e la possibilità di accedere alle misure speciali di integrazione dei redditi o agli sgravi contributivi ha consentito di scorgere nel primo divieto una sorta di «corrispettivo, sul piano sociale, degli aiuti concessi alle imprese» ⁽²⁵⁵⁾.

Una parte della dottrina ha in proposito ritenuto che il vincolo ai licenziamenti potesse rappresentare una forma di responsabilizzazione sociale delle imprese, un tassello

⁽²⁵⁰⁾ Sul tema degli incentivi previsti dalla normativa emergenziale a favore delle imprese si rinvia per tutti a D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2020, n. 90 e ai contributi ivi contenuti.

⁽²⁵¹⁾ Trattasi delle procedure di cui agli artt. 4, 5 e 24, l. n. 223/1991.

⁽²⁵²⁾ Ai sensi dell'art. 3, l. n. 604/1966.

⁽²⁵³⁾ Su tale disposizione cfr. tra i molti in dottrina M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, n. 4, pp. 221 ss.; A. RIPA, S. GARZENA, *Coronavirus e divieti di licenziamento: più dubbi che indicazioni*, in *DPL*, 2020, n. 14, pp. 871 ss.; U. GARGIULO, V. LUCIANI, *Emergenza Covid-19 e «blocco» dei licenziamenti: commento all'art. 46 del d.l. n. 18/2020 (conv. in l. n. 27/2020)*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 205 ss.; M. DE LUCA, *Blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19: alla ricerca delle tipologie di licenziamento che ne risultano investite (note minime)*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2020, n. 424; F. CHIETERA, *Covid e licenziamenti* e P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel D.L. n. 18 del 2020*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente pp. 147 ss. e pp. 153 ss.; C. ZOLI, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 439 ss.

⁽²⁵⁴⁾ Art. 14, d.l. n. 104/2020, confermato sia dalla legge di conversione n. 126/2020 che dall'art. 12, c. 11, d.l. n. 137/2020, conv. con mod. in l. n. 176/2020; sulle modifiche apportate dal d.l. n. 104/2020 cfr. A. MARESCA, *La flessibilità del divieto di licenziamento per Covid (prime riflessioni sull'art. 14 D.L. n. 104/2020)*, in *Labor*, 2020; F. SCARPELLI, *I licenziamenti economici come (temporanea) extrema ratio: la proroga del blocco nel D.L. n. 104/2020*, in *Conversazioni sul lavoro dedicate a Giuseppe Pera*, da settembre 2020 a marzo 2021; F. STAMERRA, *I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo dopoguerra al Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 47 ss.; E. BALLETTI, *Cassa integrazione guadagni e licenziamenti economici in uscita dalla pandemia*, in *MGL*, 2022, n. 1, pp. 11 ss.

⁽²⁵⁵⁾ Così testualmente G. PROSPERETTI (intervista a), *Lo stop ai licenziamenti legittimo se temporaneo*, in *Sole 24 ore* del 17 giugno 2020.

della complessiva disciplina emergenziale che trova bilanciamento nella pluralità di interventi previsti a favore dei datori di lavoro (quali la tutela del reddito, la stabilità del mercato e del sistema economico nel suo complesso, la stabilità delle relazioni sociali) proiettandosi nella dimensione giuridica della solidarietà ⁽²⁵⁶⁾. Non va però sottaciuto che alcuni aspetti di quella previsione sul blocco dei licenziamenti hanno finito per sfavorire le imprese più di quanto i sussidi le abbiano compensate, creando uno squilibrio a danno delle aziende, chiamate a sopportare in larga parte il peso e il costo delle conseguenze economiche che sarebbero derivate dal crollo dell'occupazione e soprattutto dei conflitti sociali che ne sarebbero conseguiti.

La circostanza, ad esempio, che i datori di lavoro siano stati costretti a mantenere in forza tutti i rapporti di lavoro, comprendendo il divieto anche i licenziamenti che trovavano giustificazioni autonome rispetto all'emergenza pandemica e ai suoi effetti economici e organizzativi ⁽²⁵⁷⁾, esulava dalla finalità di conservare le risorse umane impiegate prima della crisi e a fronte di questa. Il blocco garantiva, invece, la sopravvivenza dei posti di lavoro in quanto tali, a prescindere dalle esigenze di riorganizzazione delle attività produttive e aveva l'effetto, positivo per il contenimento della spesa pubblica, di evitare investimenti nelle politiche di ricollocazione dei lavoratori, costose in termini di investimenti in denaro e in capitale umano.

In altri termini, dove non sono stati in grado di arrivare i meccanismi di mobilità da posto a posto ⁽²⁵⁸⁾, si è chiesto ai datori di mantenere inalterata la forza lavoro, in attesa della ripresa dei normali ritmi produttivi e a discapito della produttività ⁽²⁵⁹⁾.

D'altra parte, il fatto che i costi per il mantenimento dei livelli di occupazione – pur nelle ipotesi in cui i posti di lavoro fossero effettivamente in esubero a causa delle contrazioni di mercato o della necessità di riorganizzare la produzione e i luoghi di lavoro – siano stati addossati in larga parte ai privati è dimostrato anche dalla circostanza che le risorse elargite a pioggia sono state quelle per le politiche passive in costanza di rapporto, e non già quelle, ben più costose, per la disoccupazione totale ⁽²⁶⁰⁾.

⁽²⁵⁶⁾ F. SCARPELLI, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in *RIDL*, 2020, n. 2, I, pp. 313 ss.; in senso analogo L. MARIUCCI, *Cinque cose che la pandemia sta già cambiando*, consultabile in <http://www.striscia-rossa.it/pandemia-e-cambiamento/>, che vede il ruolo dell'intervento pubblico, attuato con la normativa emergenziale, come «una sorta di Stato-provvidenza che si fa carico di tutti i bisogni dei cittadini»; C. ZOLI, *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 439 ss.; R. DEL PUNTA, *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 399 ss.

⁽²⁵⁷⁾ La previsione di cui all'art. 46, d.l. n. 18/2020 non prevedeva infatti distinzione tra «licenziamenti "per" e licenziamenti "con" Coronavirus», come affermato da A. PILEGGI, *Una riflessione sul diritto del lavoro all'epoca dell'emergenza epidemiologica*, in ID. (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020, pp. 1 ss.

⁽²⁵⁸⁾ Sulla gestione dei servizi pubblici per l'impiego nel periodo emergenziale cfr. per tutti L. VALENTE, *La sospensione delle misure di condizionalità*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 277 ss.

⁽²⁵⁹⁾ Non va infatti dimenticato che l'intervento delle integrazioni salariali lascia inalterate alcune delle voci del costo del lavoro, come quelle per la gestione delle risorse umane, il versamento del contributo addizionale, l'anticipazione del trattamento di integrazione salariale, che solo in parte sono state attenuate dalla legislazione emergenziale.

⁽²⁶⁰⁾ Sia la CIGO che la NASpI sono prestazioni soggette a limiti massimi di erogazione, ma mentre la prima nel 2020 aveva un tetto pari a euro 998,18 mensili per retribuzioni mensili lorde fino a euro 2.159,48 e euro 1.199,72 per retribuzioni maggiori, la seconda soggiaceva al limite massimo di euro

Il secondo pilastro della tutela insieme al blocco dei licenziamenti è stato, infatti, quello delle integrazioni salariali, che si è concretizzato in un impianto normativo molto articolato, il cui obiettivo era quello di assicurare – seppur nella situazione contingente – una tutela universalistica ⁽²⁶¹⁾, rivolta cioè a tutti coloro che avessero perso, in tutto o in parte, il reddito a causa dei provvedimenti adottati per contenere l'emergenza epidemiologica.

Il finanziamento di tali misure è stato interamente posto a carico dalla fiscalità generale, con un prepotente inserimento della mano pubblica ⁽²⁶²⁾, che ha permesso sì di reagire con risolutezza alla crisi, ma ha anche decisamente orientato la tutela verso una prospettiva assistenziale ⁽²⁶³⁾.

Con l'adozione del d.l. n. 18/2020, che ha per primo disposto la sospensione di larga parte delle attività produttive e, successivamente, con la copiosa decretazione d'urgenza ⁽²⁶⁴⁾ grazie alla quale l'Esecutivo ha cercato di arginare tempo per tempo gli effetti dell'emergenza pandemica adattandosi al corso di quest'ultima, le misure di sostegno al reddito hanno assunto un ruolo centrale nel garantire protezione alle aziende e ai lavoratori ⁽²⁶⁵⁾.

La normativa che ne è derivata ha, da un lato, fatto affidamento sui consolidati strumenti di integrazione del reddito quali la CIG e i fondi di solidarietà bilaterali per i lavoratori subordinati, pur se riadattati alle esigenze contingenti e, dall'altro lato, ha disciplinato forme di tutela indennitaria variamente declinate per i prestatori di lavoro "atipici" e quelli autonomi che, soprattutto con riferimento a questi ultimi, potevano dirsi sostanzialmente sconosciute alla legislazione pre-pandemica.

Sul primo fronte d'intervento, la scelta del legislatore è stata di replicare la struttura del sistema ordinario degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, potenziandolo e adattandolo però al fine di assecondare la necessità di rispondere tempestivamente ai bisogni di tutela emergenti da una crisi globale e generalizzata ⁽²⁶⁶⁾.

1.335,40 mensili; a ciò si aggiunga che la relazione tecnica al d.l. n. 18/2020 (in particolare pagina 9), ove erano indicati gli importi delle retribuzioni medie mensili per l'anno 2019 dei lavoratori aventi diritto ad accedere a CIGO (euro 2.158,08), CIGS (euro 2.000,00), CISOA (euro 1.376,9) e CIGD (euro 1.259,7), ha evidenziato che per retribuzioni che si attestassero in media su un importo pari a euro 1.698,67, la misura della CIG (pari all'80% della retribuzione lorda) sarebbe stata mediamente contenuta entro il tetto massimo di euro 998,18 lordi mensili, a fronte di un trattamento NASpI pari a circa euro 1.200,00.

⁽²⁶¹⁾ Secondo M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro in prospettiva coronavirus*, in *DPL*, 2020, n. 22, pp. 1359 ss., «con la legislazione Covid-19, si è riusciti a contemperare due esigenze fra loro difficili: l'urgenza (talvolta fretta) ed al tempo stesso ricerca di completezza, nel tentativo d'aiutare "tutti", con ricerca in progressione per non dimenticare nessuno».

⁽²⁶²⁾ Cfr. in proposito G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali tra crisi e pandemia*, in *RDSS*, 2021, n. 2, p. 285.

⁽²⁶³⁾ Così v. D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1 ss.

⁽²⁶⁴⁾ Critico rispetto alla tecnica legislativa della decretazione d'urgenza utilizzata in materia di ammortizzatori sociali è D. MESITI, *La tutela previdenziale temporanea speciale dei lavoratori nell'emergenza COVID-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, pp. 115 ss., spec. p. 121.

⁽²⁶⁵⁾ In proposito sia consentito rinviare a C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, in *LG*, 2020, n. 5, pp. 545 ss.

⁽²⁶⁶⁾ Cfr. M. FAIOLI, *La prospettiva del more than just per il sostegno al reddito durante e dopo la pandemia*, in *RDSS*, 2020, 2, pp. 410 ss., spec. p. 412, secondo cui i trattamenti con causale "Covid-19" restano

Detto modello di tutela, non solo ha riproposto la struttura degli ammortizzatori sociali ordinari propria del d.lgs. n. 148/2015, ma si è aggiunto ad essa, non concretizzando perciò un sistema di sostegno autonomo e compiuto, né dotato di portata innovativa ⁽²⁶⁷⁾.

Potendo contare sugli istituti esistenti che erano ontologicamente chiamati a fronteggiare cali di produzione o crisi temporanee del processo produttivo in favore dei soli lavoratori subordinati occupati da imprese selezionate ⁽²⁶⁸⁾, l'Esecutivo ha proceduto in primo luogo ad un ampliamento della platea dei lavoratori beneficiari.

È stato così esteso l'ambito di operatività dei fondi bilaterali di sostegno al reddito mediante l'inclusione tra i beneficiari delle prestazioni del FIS dei lavoratori impiegati in aziende che occupavano sino a 5 dipendenti ed è stata prevista una nuova ipotesi di CIGD per le imprese che non potevano accedere ad altri trattamenti.

Con l'intento, invece, di agevolare l'accesso alle integrazioni salariali, sono state disposte numerose deroghe al procedimento ordinario di concessione, nonché alla loro durata massima di fruizione.

Infine, tali misure sono state tutte "sorrette" dal finanziamento statale che ne ha permesso la concessione in deroga rispetto agli ordinari metodi di finanziamento (anche per quanto concerne la contribuzione figurativa) ⁽²⁶⁹⁾.

In tal senso, il sistema speciale delineato ha previsto, unificandole grazie all'introduzione della causale comune "Covid-19", un'ipotesi di CIGO ⁽²⁷⁰⁾ cui potevano accedere anche le imprese che, trovandosi già in CIGS, erano state costrette a sospendere il programma in atto a causa del blocco o della riduzione dell'attività lavorativa ⁽²⁷¹⁾,

parte integrante del d.lgs. n. 148/2015, sicché da tale impostazione derivano gli effetti giuridici generali e da essa si deve muovere qualsiasi analisi giuridica volta a risolvere anche i problemi applicativi degli istituti speciali.

⁽²⁶⁷⁾ Qualificano gli ammortizzatori sociali di cui al d.l. n. 18/2020 e ss.mm.ii. come speciali D. MESSITI, *op. cit.*, 115 ss.; M. FAIOLI, *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 167 ss.; G.I. VIGLIOTTI, *Note sulla cassa integrazione in deroga al tempo del diritto emergenziale*, in *Giustiziacivile.com*, n. 3, pp. 251 ss.; S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale al tempo del Covid-19*, *cit.*, pp. 471 ss.; sia consentito anche il rinvio a C. CARCHIO, *Sostegno al reddito e interventi emergenziali nella crisi pandemica*, in *LDE*, 2021, n. 2, pp. 1 ss.

⁽²⁶⁸⁾ A norma degli artt. 10 e 20, d.lgs. n. 148/2015, vigenti prima della l. n. 234/2021, CIGO e CIGS erano rispettivamente riservate ai soli lavoratori occupati da datori di lavoro individuati sulla base del settore d'appartenenza e delle dimensioni occupazionali.

⁽²⁶⁹⁾ Sul finanziamento delle prestazioni cfr. D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico (rinvio)*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, *cit.*, pp. 296 ss.

⁽²⁷⁰⁾ Art. 19, d.l. n. 18/2020 e ss.mm.ii.; su cui sia consentito il rinvio a C. CARCHIO, *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19"*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, *cit.*, pp. 19 ss.

⁽²⁷¹⁾ Art. 20, d.l. n. 18/2020 e ss.mm.ii.; al proposito va segnalato che uno dei temi che sin dall'adozione di detta normativa ha destato dubbi interpretativi ha riguardato l'ambito di applicazione dei trattamenti CIGO per le imprese già beneficiarie di CIGS, dovendosi osservare che tali prestazioni erano accessibili unicamente ai datori di lavoro sottoposti, oltre che alla disciplina della CIGS, anche a quella della CIGO ex art. 10, d.lgs. n. 148/2015; diversamente, le imprese non titolate ad accedere alla CIGO, potevano presentare domanda di CIGD ex art. 22, d.l. n. 18/2020; cfr. msg. Inps n. 1287, 20 marzo 2020 e circ. Inps n. 47 e n. 84 del 2020, nonché circ. Min. lav. n. 8/2020; in dottrina cfr. G. PIGLIALARMI, S. SPATTINI, *Emergenza Covid-19: incertezze sull'applicazione della Cassa in deroga alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti*, in *Bollettino ADAPT* del 30 marzo 2020, n. 13.

una di assegno ordinario, erogato anche dai fondi di solidarietà in sostituzione dell'assegno di solidarietà ⁽²⁷²⁾ e una di CIGD, a sostegno delle imprese che non potevano ricorrere agli altri strumenti perché escluse dal loro ambito di applicazione ⁽²⁷³⁾.

Su un secondo e diverso versante si sono collocate, poi, le altre prestazioni a tutela del reddito diverse dalla CIG e dalle indennità erogate dai fondi bilaterali che, per tale ragione, sono risultate anche quelle maggiormente innovative. Per i prestatori di lavoro particolarmente esposti alle conseguenze negative della crisi, ma tradizionalmente esclusi dal perimetro di operatività degli ammortizzatori sociali ordinari, nonché delle integrazioni salariali con causale "Covid-19", è stata prevista una serie di indennità *una tantum* (su cui v. *amplius* cap. III), concesse a soggetti quali i lavoratori stagionali ⁽²⁷⁴⁾, agricoli ⁽²⁷⁵⁾, quelli del settore dello spettacolo ⁽²⁷⁶⁾, dello sport ⁽²⁷⁷⁾, i magistrati onorari ⁽²⁷⁸⁾, ma anche ai lavoratori autonomi, inclusi i collaboratori coordinati e continuativi e i liberi professionisti ⁽²⁷⁹⁾, i lavoratori domestici ⁽²⁸⁰⁾, i lavoratori frontalieri ⁽²⁸¹⁾ e i marittimi ⁽²⁸²⁾.

La novità di questa tipologia di misure di sostegno al reddito adottate a favore dei lavoratori normalmente considerati immuni dai rischi coperti dalle assicurazioni sociali contro la disoccupazione o non meritevoli di tutela, ma di fatto risultati grandemente esposti ai contraccolpi economici della crisi pandemica ⁽²⁸³⁾, ha avuto l'effetto di riorientare le politiche di welfare per la protezione dalla mancanza di lavoro e di

⁽²⁷²⁾ Art. 21, d.l. n. 18/2020 e ss.mm.ii.; per un'analisi completa della disciplina speciale dei fondi di solidarietà bilaterale si rinvia ai contributi di S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale al tempo del Covid-19*, in *LG*, 2020, n. 5, pp. 471 ss.; S. CAFFIO, *Prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali e inadempimento contributivo datoriale*, ivi, pp. 483 ss.; nonché S. ROSSI, *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, cit., pp. 63 ss.

⁽²⁷³⁾ Art. 22, d.l. n. 18/2020 e ss.mm.ii. e art. 1, d.l. n. 104/2020 e ss.mm.ii.; per un ampio approfondimento sulla disciplina della CIGD si rinvia a D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'analisi in deroga*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 148 ss.

⁽²⁷⁴⁾ Art. 29, d.l. n. 18/2020, art. 84, comma 5, d.l. n. 34/2020, art. 9, comma 1, d.l. n. 104/2020, art. 15, commi 1 e 2, d.l. n. 137/2020, art. 9, commi 1 e 2, d.l. n. 157/2020 (poi trasfuso nell'art. 15-*bis*, commi 1 e 2, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

⁽²⁷⁵⁾ Art. 30, d.l. n. 18/2020, art. 84, comma 7, d.l. n. 34/2020.

⁽²⁷⁶⁾ Art. 38, d.l. n. 18/2020, art. 84, comma 10, d.l. n. 34/2020, art. 9, comma 4, d.l. n. 104/2020, art. 15, comma 6, d.l. n. 137/2020 (poi trasfuso nell'art. 15-*bis*, comma 6, d.l. n. 137/2020 conv. in l. n. 176/2020).

⁽²⁷⁷⁾ Art. 96, c. 1, d.l. n. 18/2020, art. 84, cc. 2 e 3 e art. 98, d.l. n. 34/2020, art. 17, d.l. n. 137/2020, art. 11, comma 5, d.l. n. 157/2020 (poi trasfuso nell'art. 17-*bis*, c. 5, d.l. n. 137/2020, conv. in l. n. 176/2020).

⁽²⁷⁸⁾ Art. 119, comma 1, d.l. n. 18/2020.

⁽²⁷⁹⁾ Art. 85, comma 1, d.l. n. 34/2020.

⁽²⁸⁰⁾ Artt. 27, 28, 44 e 44-*bis*, d.l. n. 18/2020, art. 34, d.l. n. 23/2020, artt. 78 e 84, d.l. n. 34/2020, artt. 9 e 13, d.l. n. 104/2020, art. 15 d.l. n. 137/2020 e art. 9 d.l. n. 157/2020 (entrambi trasfusi nell'art. 15-*bis*, l. n. 176/2020).

⁽²⁸¹⁾ Art. 103-*bis*, d.l. n. 34/2020, introdotto dalla legge di conversione n. 77/2020. art. 96, d.l. n. 18/2020.

⁽²⁸²⁾ Art. 10, d.l. n. 104/2020.

⁽²⁸³⁾ Così G.G. CRUDELI, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, in A. PILEGGI (a cura di), *op. cit.*, p. 100.

reddito verso una reale universalizzazione dei trattamenti, includendo anche i lavoratori autonomi e atipici nella sfera d'azione delle misure previdenziali ⁽²⁸⁴⁾.

L'andamento della pandemia, protrattasi nelle sue fasi più acute per oltre due anni, ha determinato l'estensione dei periodi di fruizione degli ammortizzatori sociali speciali previsti nei primi tempi dell'emergenza e il rifinanziamento delle indennità, così attribuendo all'apparato normativo speciale una dimensione sempre più imponente ⁽²⁸⁵⁾. Quest'ultima, nata come disciplina transitoria ed eccezionale, ha finito per influenzare per molti aspetti la revisione della normativa in materia di ammortizzatori sociali poi operata dalla l. n. 234/2021, la quale a sua volta ha realizzato una più compiuta universalizzazione delle tutele, ha previsto prestazioni più generose e meccanismi premiali per le aziende più virtuose, al fine di poter efficacemente far fronte alle situazioni di emergenza strutturale che connotano con elevata frequenza il mercato del lavoro italiano (su cui v. *infra*, cap. II e III).

Le straordinarie ricadute occupazionali della pandemia hanno disvelato bisogni di tutela che, già presenti nel sostrato del tessuto sociale, sono emersi in tutta la loro drammatica attualità, non potendo più essere ignorati da parte delle istituzioni. La precarietà e la discontinuità occupazionale e reddituale, che non colpiscono solo i lavoratori subordinati, soprattutto quando atipici, ma affiggono anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti che svolgono attività in posizione di dipendenza economica con redditi non sempre superiori alla soglia di povertà ⁽²⁸⁶⁾, hanno reso improrogabile una presa d'atto della c.d. "una nuova questione sociale" ⁽²⁸⁷⁾, che ha posto inedite esigenze di tutela per tutti coloro che vivono del proprio lavoro, indipendentemente dalla tipologia del rapporto da cui esso trae origine.

La situazione provocata dall'emergenza, pur rappresentando un fenomeno estremo e (si spera) difficilmente ripetibile, ha costituito l'occasione per far emergere inconfutabilmente i vuoti di tutela del nostro sistema di protezione sociale, evidenziandone i limiti e le deviazioni rispetto ai principi fondanti, primi fra tutti il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e quello di solidarietà (art. 2 Cost.) ⁽²⁸⁸⁾.

La "questione sociale" sorta durante la fase pandemica a causa dell'affiorare di nuovi bisogni e di nuovi bisognosi ⁽²⁸⁹⁾ ha stimolato una serie di interventi a livello nazionale

⁽²⁸⁴⁾ Offre una prospettiva critica S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, cit., pp. 232 ss., il quale, nel valutare la natura prettamente assistenziale delle indennità introdotte per fronteggiare la crisi economica innescata dalla diffusione del virus e il loro finanziamento per mezzo del ricorso all'indebitamento, ha osservato come quel modello non potesse assurgere a riferimento per l'adeguamento strutturale delle misure di sostegno al reddito in caso di mancanza involontaria di lavoro.

⁽²⁸⁵⁾ Paventavano il rischio di una possibile stabilizzazione della normativa emergenziale M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro in prospettiva coronavirus*, cit., pp. 1359 ss.; M. CINELLI, *«Il welfare al tempo della pandemia»*. Note a margine, pensando al «dopo», cit., pp. 301 ss.

⁽²⁸⁶⁾ In proposito v. C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 247 ss.; T. TREU, *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, cit., pp. 235 ss.

⁽²⁸⁷⁾ Così V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, 2020, n. 4, pp. 332 ss.; D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, cit., p. 1 ss.

⁽²⁸⁸⁾ Così S. RENGÀ, *La sicurezza sociale alla prova di stress*, cit., pp. 319 ss.

⁽²⁸⁹⁾ D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, cit., p. 51.

e sovranazionale il cui intento era di dare una risposta strutturale agli effetti asimmetrici che tale evento ha prodotto sui diritti sociali.

L'esperienza del coronavirus ha, in questo senso, determinato un'inversione della rotta seguita nella costruzione del sistema di tutela sociale soprattutto negli ultimi decenni e sulla scia dei vincoli europei di pareggio di bilancio, da cui era derivato quell'affievolimento ⁽²⁹⁰⁾ o precarizzazione ⁽²⁹¹⁾ dei diritti previdenziali sottolineati dalla concorde dottrina (v. *supra*).

Le situazioni di precarietà e di bisogno fortemente acute negli anni dell'(ultima) emergenza, soprattutto per le categorie più fragili e/o svantaggiate ⁽²⁹²⁾, ha condotto nel breve termine all'adozione di una strumentazione normativa eccezionale, che per quanto non procrastinabile *sine die* stante la sua connotazione di matrice assistenziale (ed il suo costo), ha tuttavia influito sulla politica di lungo termine nel campo dei diritti sociali e portato ad inaugurare una stagione di maggior interventismo dello Stato ed anche dell'Unione europea. L'«inversione a U della politica economica di Bruxelles, in origine rigorista, ripiegata su se stessa per la preoccupazione di contenere la spesa pubblica, attenta a tenere ben stretti nelle sue mani i cordoni della borsa» ⁽²⁹³⁾, ha trovato al tempo dell'emergenza Covid-19 la sua massima realizzazione, ma si è poi consolidata anche nella prospettiva post-pandemica.

All'iniziale risposta fornita dagli Stati membri, che hanno mobilitato rilevanti risorse pubbliche per garantire liquidità alle imprese, facilitarne l'accesso al credito e salvaguardare i livelli occupazionali, grazie all'allentamento dei vincoli in materia di aiuti di Stato (consentiti dalla Commissione europea nel rispetto delle deroghe previste dall'art. 107 TFUE) ⁽²⁹⁴⁾, ha fatto poi seguito un imponente intervento sovranazionale sotto l'egida del *Recovery fund*, che comprende il piano di finanziamenti *Next Generation EU* (NGEU), e del rafforzamento del bilancio pluriennale UE 2021-2027, potenziato attraverso l'incremento della quota di risorse proprie dell'Unione (su cui v. *infra*).

⁽²⁹⁰⁾ L'espressione è di M. CINELLI, *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, cit., pp. 292 ss.; ID., *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, cit., p. 8.

⁽²⁹¹⁾ R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., p. 164; sul tema v. anche le ampie considerazioni di anche M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, cit., p. 641.

⁽²⁹²⁾ Su cui v. *amplius* M.T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Quale sistema di welfare di fronte alle nuove fragilità*, in *Diritto Amministrativo*, 2021, n. 4, pp. 839 ss.

⁽²⁹³⁾ Cfr. G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 2, pp. 116.

⁽²⁹⁴⁾ Con il *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*, COM 2020/C 91 I/01, è stato definito un quadro generale di flessibilità provvisoria del regime degli aiuti di Stato per garantire un controllo mirato e proporzionato sulle forme di compensazione adottate a livello nazionale al fine di limitare l'impatto dell'epidemia sulla redditività d'impresa; tale autorizzazione agli aiuti consentiti in deroga è stata successivamente estesa e integrata 6 volte per ampliarne la durata, il campo di applicazione (oggettivo e soggettivo) e i tetti massimi: v. COM(2020)3156 dell'8 maggio 2020, COM(2020) 4509 del 29 giugno 2020, COM (2020) 7127 final del 13 ottobre 2020, COM (2021) 564 final del 31 dicembre 2021, COM 2021/C 473/01 del 18 novembre 2021; per una ricostruzione dettagliata della disciplina in parola si rinvia a G. MAMMONE, *op. cit.*, 255 ss.; A. RICCOBONO, *op. cit.*, p. 8 ss.; C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, pp. 258 ss.

Questa fase espansiva, che ha interrotto anni di politiche di *austerità* ⁽²⁹⁵⁾, attribuendo alla tutela sociale una connotazione assistenzialistica, in quanto accordata a tutti i cittadini a prescindere dallo *status* di lavoratori, sia pure con un'accentuazione a favore di questi ultimi, ha così indotto la dottrina a chiedersi se sia in atto un mutamento di paradigma «con uno spostamento del sistema di sicurezza nostrano dall'area dei sistemi di sicurezza sociale lavoristico previdenziale a vocazione universale verso quella dei sistemi universali a vocazione lavoristico-previdenziale» ⁽²⁹⁶⁾.

5. Dalle linee guida del PNRR al riordino attuato dalla legge di bilancio 2022

Il “terremoto” causato dalla pandemia da Covid-19, che ha scosso il sistema produttivo, il mercato del lavoro e il tessuto sociale nel suo complesso, ha reso evidente la necessità di rifondare le basi del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. Tale esigenza è stata avvertita non solo da parte del legislatore nazionale, che già nella prima fase dell'emergenza aveva attivato un Tavolo Tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali ⁽²⁹⁷⁾ – il cui progetto non ha poi trovato realizzazione – ma anche da parte delle istituzioni dell'Unione europea, che hanno individuato nella riforma delle integrazioni salariali un elemento fondamentale per la ripresa e il recupero di competitività del Paese ⁽²⁹⁸⁾.

Durante l'emergenza sanitaria, gli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro (in uno con il blocco dei licenziamenti per ragioni economiche) hanno rappresentato il fulcro della tutela per le aziende e i lavoratori nell'ottica di preservare i livelli occupazionali e, con essi, la tenuta del sistema sociale. Al tempo stesso, però, la necessità di ricorrere, in tempi brevi e in misura massiva all'utilizzo di tali forme di protezione del reddito per arginare gli effetti della crisi, ha spinto il legislatore ad adottare strumenti di stampo prevalentemente universalistico e assistenzialistico, mediante i quali superare i vincoli propri della disciplina ordinaria delle integrazioni salariali, che derivano, da un lato, dalla selettività dei criteri di accesso alle prestazioni (riguardanti in particolare i lavoratori beneficiari, le aziende richiedenti, le causali) e, dall'altro lato,

⁽²⁹⁵⁾ Sugli effetti della sospensione dell'austerità dell'Unione v. A. BARBA, M. PIVETTI, *Il “Piano di ripresa” tra interessi collettivi e interessi privati*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 1, pp. 16 ss., spec. p. 22.

⁽²⁹⁶⁾ D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, cit., p. 4.

⁽²⁹⁷⁾ Nel mese di luglio del 2020 l'allora Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali, Nunzia Catalfo, aveva nominato il Tavolo Tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali, che ha adottato le “Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali”, depositate a Roma il 21 febbraio 2020, consultabile in <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalistica-degli-ammortizzatori-sociali/>; per approfondire v. S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, 2021, n. 2, pp. 265 ss.; ID., *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit.; M. MAGNANI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *LDE*, 2021, n. 2, pp. 1 ss.; D. GAROFALO, *La Cassa Integrazione Guadagni ieri, oggi, domani: una storia senza fine*, in E. BALLETTI (a cura di), *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, Giappichelli, 2021, pp. 29 ss.

⁽²⁹⁸⁾ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, COM(2020) 512 final, 20 maggio 2020.

dall'applicazione del modello assicurativo (che si fonda su meccanismi di finanziamento di tipo contributivo) ⁽²⁹⁹⁾.

Un sistema così congegnato, necessitato dalla contingenza dello shock economico seguito all'emergenza pandemica, non poteva quindi assumere carattere di stabilità, data la sua intrinseca transitorietà e l'insostenibilità finanziaria nel lungo periodo.

Ciò non di meno, la crisi dovuta al Covid-19, che ha funzionato «da un lato, come “marker rivelatore di fragilità”, dall'altro, come “attivatore di rimedi”» ⁽³⁰⁰⁾, ha determinato una spinta in avanti nel processo di universalizzazione della tutela del reddito, rappresentato anche una sorta di punto di non ritorno nell'estensione della rete di protezione sociale.

Da qui, l'esigenza di intervenire, una volta cessata la fase acuta della pandemia, sulla disciplina delle integrazioni salariali revisionando quella del 2015, con l'obiettivo di accrescere in modo strutturale la trasversalità e l'inclusività delle misure di sostegno reddituale, sia per dare più compiuta attuazione ai principi fondanti dell'uguaglianza, della solidarietà e dell'universalismo (artt. 2, 3, 38 Cost.), sia per rispondere alle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea.

Nel 2021, infatti, la Commissione e il Parlamento europeo hanno concordato un piano di ripresa per riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria, nel cui contesto è stato varato il NGEU ⁽³⁰¹⁾, un programma con cui sono state messe a disposizione degli Stati membri ingentissime risorse sotto forma di prestiti e sovvenzioni al fine di sostenere Piani Nazionali di riforme e investimenti finalizzati ad accelerare la transizione ecologica e digitale, a migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e a conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale ⁽³⁰²⁾.

Il NGEU pone a supporto dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (d'ora in poi PNRR) ⁽³⁰³⁾ due strumenti di sostegno, il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la

⁽²⁹⁹⁾ V. per tutti in proposito D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, cit. e i contributi ivi contenuti.

⁽³⁰⁰⁾ Così M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, pp. 167 ss., spec. p. 195.

⁽³⁰¹⁾ V. Reg. (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19; il NGEU ha una capienza di 750.000 milioni di euro, da utilizzare per affrontare le conseguenze della pandemia; di tale somma, 384.400 milioni di euro sono destinati ad aiuti a fondo perduto e ad aiuti rimborsabili mediante strumenti finanziari e 360.000 milioni di euro sono erogati sotto forma di prestiti agli Stati membri; sul punto v. *amplius*. G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, cit., pp. 255 ss.; C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit., pp. 258 ss.

⁽³⁰²⁾ Cfr. D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, cit., 18, il quale afferma che «la pervasività degli effetti pandemici trova un minimo comune denominatore nella necessità di mettere in campo eccezionali strumenti multilivello, in grado di produrre effetti sistemici e trasversali, secondo una logica moltiplicativa e non meramente additiva per esigenze di coesione (sociale ed economica), elemento che taglia orizzontalmente ogni Piano Nazionale».

⁽³⁰³⁾ I Piani nazionali di ripresa e resilienza sono governati dal regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il «Dispositivo per la ripresa e la resilienza» come integrato dal regolamento delegato (UE) n. 2021/2105 della Commissione del

coesione e i territori d'Europa (REACT-EU), concepito in un'ottica di breve termine (2021-2022) per aiutare gli Stati membri nella fase iniziale di rilancio delle loro economie ⁽³⁰⁴⁾ e il Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF) che ha, invece, una durata di più estesa, dal 2021 al 2026 ⁽³⁰⁵⁾.

Tale dispositivo ha il compito di finanziare le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri nell'ambito dei PNRR in coerenza con gli obiettivi delle politiche dell'Unione europea, tanto che le strategie sono concordate nell'ambito del meccanismo di *governance* economica dell'Unione e cioè il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, che, assieme al PEDS, rappresenta il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma a livello nazionale. L'orizzonte temporale delle strategie nazionali pluriennali di investimento elaborate dagli Stati membri è altresì coerente con gli obiettivi a lungo termine fissati dall'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici per il 2050 e dagli obiettivi dall'Agenda ONU sullo sviluppo sostenibile fissati per il 2030 ⁽³⁰⁶⁾.

L'Italia ha adottato il proprio PNRR ⁽³⁰⁷⁾ a fine aprile 2021 attribuendogli una struttura che converge, sul piano sostanziale, con quella del NGEU, poiché tanto le missioni tracciate dal primo, quanto i pilastri definiti dal secondo, hanno una valenza trasversale ⁽³⁰⁸⁾, a sua volta riconducibile alle raccomandazioni del 2019 e del 2020 e alla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 ⁽³⁰⁹⁾ con cui la Commissione europea ha tracciato gli obiettivi che gli Stati membri avrebbero dovuto perseguire, individuando gli ambiti di intervento, ma lasciando ampia libertà nella scelta della tipologia di strumenti da utilizzare per raggiungere i livelli di coesione indicati ⁽³¹⁰⁾.

28 settembre 2021; i contenuti e gli strumenti dei Piani di ripresa concordati dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dai leader dell'UE sono consultabili sul sito istituzionale della Commissione europea.

⁽³⁰⁴⁾ L'Italia risulta essere il Paese destinatario del maggior investimento di risorse, in valore assoluto, grazie all'assegnazione da parte del c.d. REACT-EU della quota più alta di investimenti pari a 13,5 miliardi su 47,5 miliardi complessivi.

⁽³⁰⁵⁾ V. regolamento (UE) n. 2021/241, cit.; il RRF, che si sostanzia in un fondo dell'Unione europea, creato sulla base dell'art. 175, § 3, TFUE (nel contesto del titolo XVII dedicato alla «Coesione economica, sociale e territoriale») è lo strumento economico di maggior impatto nell'ambito del NGEU, in quanto assorbe circa il 90% della dotazione finanziaria complessiva, pari a 723,8 miliardi di euro, espressi in prezzi correnti, cioè rivalutati in base all'inflazione, che la Commissione europea è stata autorizzata, in via del tutto eccezionale e temporanea, a reperire sul mercato dei capitali.

⁽³⁰⁶⁾ Su cui v. D. GAROFALO, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *DML*, 2021, n. 1, pp. 35 ss.

⁽³⁰⁷⁾ Il PNRR italiano è stato dapprima predisposto dal Governo Conte II e poi rivisto e definitivamente adottato dal Governo Draghi il 30 aprile 2021, infine approvato dal Consiglio europeo il 12 luglio 2021; per maggiori dettagli sul processo di approvazione del PNRR cfr. G. DE MINICO, *op. cit.*, pp. 113 ss.

⁽³⁰⁸⁾ Sul punto cfr. D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., pp. 114 ss.

⁽³⁰⁹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, 17 settembre 2020, COM (2020) 575 final.

⁽³¹⁰⁾ D. GAROFALO, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, cit., p. 19, ritiene che l'UE abbia “blindato” il *quid* dell'intervento, lasciando i Paesi liberi nel *quomodo*, fermi restando alcuni vincoli di impiego (il *quantum* inderogabile che ogni Pilastro/Missione deve ricevere), con verificabilità preventiva dell'*an* dell'intervento (il vaglio del Piano Nazionale richiesto dalla Commissione per liquidare le varie *tranches* dei prestiti).

Si può, quindi, ritenere che nel NGEU la solidarietà «non è lasciata alla buona volontà o alla fantasia interpretativa dei singoli Stati, ma è stata già scritta dalla mano dell'Unione, che nel Recovery la ha disegnata nei suoi elementi strutturali: disparità di genere, disuguaglianze tra uomini e donne, disparità generazionali, disuguaglianze tra adulti e giovani, e disparità territoriali, disuguaglianze tra il Nord e il Sud di ciascuno Stato»⁽³¹¹⁾.

In questo contesto regolamentare si è inserita anche la legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021) che, tra le altre, ha previsto un riordino della normativa in materia di ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro al fine di ottemperare agli indirizzi programmatici tracciati dal PNRR con riguardo alle riforme necessarie per promuovere un cambiamento delle politiche del mercato del lavoro.

La strumentazione apprestata nell'ambito della strategia europea di contrasto alla crisi pandemica è, quindi, il referente da cui occorre prendere le mosse per comprendere le linee guida seguite dal legislatore del 2021 per il riordino delle misure di sostegno al reddito dei lavoratori.

Va, tuttavia, premesso che la revisione e il miglioramento del sistema di ammortizzatori sociali non sono stati individuati tra le specifiche materie oggetto delle riforme attuative del PNRR, ma sono, invece, stati inclusi tra le riforme di accompagnamento alla realizzazione del medesimo (assieme alla riforma fiscale e al c.d. *Family Act*).

Nell'ambito del PNRR viene, infatti, fatto espresso riferimento alla necessità di adottare misure concorrenti alla realizzazione dei suoi obiettivi generali (transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani) per il tramite di riforme connesse. È tra queste ultime che si inserisce anche l'intervento di revisione del sistema degli ammortizzatori sociali del 2021, che mira ad attuare le direttive per il progetto di riforma indicate dal Piano, sintetizzabili in due concetti chiave: la semplificazione delle procedure di erogazione delle prestazioni e l'universalizzazione delle tutele.

L'idea di fondo è di definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni, nonché alle instabilità del mercato del lavoro supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi. Per raggiungere tale obiettivo, si legge testualmente nel PNRR, è necessario «mettere a sistema l'ampliamento del campo di applicazione delle prestazioni assicurative in costanza di rapporto, garantendo a tutti i lavoratori specifici trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, differenziando durata ed estensione delle misure di sostegno al reddito sulla base delle soglie dimensionali dell'impresa e tenendo conto delle caratteristiche settoriali, con un rafforzamento della rete di sicurezza contro la disoccupazione e l'inoccupazione implementando le protezioni dei lavoratori discontinui e precari».

Il PNRR ha così dettato le specifiche le linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema di tutela del reddito dei lavoratori subordinati che, pur dovendo tendere al primario obiettivo di ampliare il più possibile la platea dei beneficiari delle prestazioni, può, ciò non di meno, contemplare delle differenziazioni con riguardo a tre aspetti: la durata del trattamento, le soglie dimensionali delle imprese e le caratteristiche del settore di appartenenza delle stesse.

⁽³¹¹⁾ Così G. DE MINICO, *op. cit.*, p. 130.

Attenzione viene, inoltre, dedicata ai lavoratori autonomi, cui deve essere rivolto un sistema di tutele apposito, idoneo a rispondere alle esigenze di protezione emergenti dalle specifiche caratteristiche professionali.

Quale strumento di protezione e di sviluppo del mercato del lavoro è stato, poi, individuato il forte ed efficace legame tra gli strumenti di sostegno al reddito e le politiche attive e di formazione, elemento considerato essenziale al fine di massimizzare l'occupabilità dei lavoratori e la loro rapida ricollocazione. Il potenziamento e la razionalizzazione del sistema delle politiche attive diviene un passaggio fondamentale in particolare alla luce degli attesi mutamenti strutturali (con imprese e settori destinati ad essere ridimensionati ed altri che, al contrario, tenderanno a crescere e ad esprimere una crescente domanda di lavoro) e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni.

L'approccio alla revisione degli ammortizzatori sociali realizzata con la l. n. 234/2021 non poteva pertanto prescindere dai criteri guida enunciati nel PNRR poc'anzi richiamati.

A tale proposito, non si può però non ricordare che il piano di aiuti NGEU, e più specificamente il dispositivo per la ripresa e la resilienza RRF, prevedendo un vincolo di destinazione delle risorse finanziarie, hanno limitato l'allocazione delle stesse alla revisione delle misure a sostegno dell'occupazione, al potenziamento delle politiche attive, alla formazione professionale e al sostegno dell'occupabilità di lavoratori in transizione e disoccupati. Esse non sono, invece, utilizzabili per coprire i costi ordinari delle prestazioni integrative del reddito, tant'è che la riforma degli ammortizzatori sociali è stata considerata un obiettivo concorrente, ma non strettamente collegato, all'attuazione del PNRR.

Da qui la necessità per il legislatore italiano di intervenire sul sistema di sostegno al reddito, ma senza poter contare sui finanziamenti europei e senza, quindi, poter aggravare eccessivamente la spesa pubblica nell'ottica del rispetto dei vincoli di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

Un tale limite ha ovviamente finito per condizionare i margini di manovra entro cui si è mosso il riordino previsto dalla legge di bilancio 2022, il quale ha sì modificato in senso ampliativo l'ambito soggettivo di applicazione delle integrazioni salariali, ma ha anche mantenuto invariati i tradizionali meccanismi assicurativi di erogazione delle prestazioni previdenziali fondati sul metodo contributivo, la corrispondente partecipazione finanziaria delle imprese e l'attribuzione di un ruolo di primo piano al welfare negoziale, in funzione complementare rispetto a quello pubblico.

In tal senso, l'obiettivo dichiarato della revisione del 2021 è proprio quello di assicurare tutele che superino l'assistenzialismo che ha caratterizzato il sistema speciale degli ammortizzatori sociali dell'emergenza e sia in grado di realizzare un sistema di protezione sociale universale, sebbene fondato sul principio del c.d. universalismo differenziato⁽³¹²⁾. Tale modello mira ad accrescere il grado di equità generale del sistema e a garantire a tutti i lavoratori, in costanza di rapporto di lavoro, un sistema di protezione strutturato, ma tiene al contempo anche conto dell'elasticità delle dinamiche dei

⁽³¹²⁾ Espressione questa rinvenibile in circ. Inps n. 18, 1° febbraio 2022, che richiama quella utilizzata dalla Ministra del lavoro Nunzia Catalfo e poi ripresa dal Tavolo Tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali da quest'ultima nominato.

diversi settori produttivi differenziando i trattamenti secondo le caratteristiche settoriali e dimensionali delle aziende ⁽³¹³⁾.

Emerge dunque con chiarezza che l'ambizione di costruire un modello di welfare per la tutela del reddito più inclusivo e improntato ad una maggiore giustizia sociale passa, ancora una volta come già in precedenza, attraverso una modulazione delle tutele: a fronte di un medesimo evento, quale la sospensione del rapporto o la riduzione dell'orario di lavoro, permangono dunque delle diversità che, anche se sempre più attenuate dopo il 2021, sono ancora oggi legate alle dimensioni aziendali e/o al settore produttivo di appartenenza.

Ciò che si cercherà di fare nelle pagine che seguono è allora di analizzare la disciplina degli ammortizzatori sociali, di cui al d.lgs. n. 148/2015 come modificata dalla l. n. 234/2021, per verificare se, ed eventualmente in che modo, essa abbia realizzato gli obiettivi posti dal PNRR sulla scorta delle indicazioni delle istituzioni europee e quindi abbia risposto all'istanza da questi posta di accrescere il livello di coesione sociale ed economica.

Come si è avuto modo di evidenziare (v. § 2), per rispondere alle crisi economico-finanziarie del passato l'imperativo di derivazione europea è stato quello dell'austerità e del rigore, il cui effetto è stato di indebolire il sistema di sicurezza sociali, in generale, e quello di salvaguardia dei redditi, in particolare. L'approccio opposto, che ha caratterizzato la risposta dell'Unione europea alla crisi pandemica e ha condotto allo stanziamento di ingenti quantità di risorse per risollevare le economie degli Stati membri e finanziarne (anche) i sistemi di welfare, pare invertire la rotta seguita negli ultimi decenni e, con essa, i termini del rapporto tra esigenze di mercato e finalità solidaristico-perequative, a favore di una rinnovata centralità di queste ultime. Si cercherà, perciò, di valutare se il legislatore nazionale sia stato in grado di orientare conseguentemente anche il sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

⁽³¹³⁾ Cfr. circ. Min. lav. n. 1, 3 gennaio 2022.

Capitolo 2.

Le integrazioni salariali dopo il riordino del 2021: (verso) l'universalizzazione delle tutele

1. Le direttrici e le finalità, dichiarate e non, dell'intervento di riordino

La revisione del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, realizzata dalla l. n. 234/2021 mediante la modifica di molteplici disposizioni del d.lgs. n. 148/2015, ha cercato di dare attuazione ai due criteri direttivi della universalizzazione e della semplificazione enunciati dal PNRR.

A tal fine sono state previste importanti innovazioni nel campo di applicazione soggettivo *a latere praestatoris*, con l'inclusione dei lavoratori a domicilio e di tutte le categorie di apprendisti tra i beneficiari delle prestazioni integrative del reddito ⁽¹⁾ (§ 3), come pure *a latere datoris*, tramite l'estensione generalizzata della tutela a tutti i datori di lavoro, quand'anche abbiano un unico dipendente ⁽²⁾ (§ 2).

Quest'ultima rappresenta la maggiore novità dell'intero intervento normativo, in quanto, rimodulando l'ambito di intervento dei fondi di solidarietà bilaterali e della CIGS, ha di fatto ridefinito il ruolo di tutti gli istituti deputati all'erogazione delle integrazioni salariali. Dopo il riordino del 2021, il sistema opera secondo una configurazione che può essere definita come "concentrica", ove la CIGO (non toccata dalla revisione) occupa il cerchio più stretto e ricomprende alcuni datori di lavoro selezionati in base al settore di appartenenza, i fondi di solidarietà intervengono nel cerchio centrale per i datori di lavoro non coperti dalla CIGO che occupino anche un solo dipendente e la CIGS si colloca nel cerchio più esterno, in quanto interviene solo a favore delle imprese scoperte dai fondi e che abbiano più di 15 lavoratori. In tale modo la CIGS finisce per sostituire la CIGD, destinata a sua volta a scomparire, quanto meno in relazione all'ambito soggettivo di applicazione delle prestazioni di sostegno al reddito che non presentano più sostanziali vuoti di tutela ⁽³⁾.

All'originaria logica del d.lgs. n. 148/2015, che si fondava sulla alternatività tra le tutele disciplinate dal titolo I (CIGO/CIGS) e quelle regolate dal titolo II (i trattamenti erogati dai fondi di solidarietà), la legge di bilancio 2022 sostituisce quella della complementarietà tra istituti pubblicistici e privatistici, con la CIGS che funge da supporto ai fondi e opera in via subalterna quando questi non intervengono.

Sempre nella prospettiva di estendere le tutele si pongono, poi, i mutamenti della disciplina che riguardano l'ambito oggettivo d'intervento delle integrazioni salariali e che hanno determinato l'innalzamento della misura e l'omologazione delle tipologie

⁽¹⁾ Art. 1, commi 191 e 192, l. n. 234/2021.

⁽²⁾ Art. 1, commi 198, 199, 204, 205, 207, 213, l. n. 234/2021.

⁽³⁾ V. così D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., pp. 114 ss.; ID., *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, in *LG*, Suppl. digitale, 2022, n. 1, pp. 127 ss.

delle prestazioni tra CIG e fondi di solidarietà ⁽⁴⁾, ma anche la revisione delle causali CIGS della riorganizzazione, estesa ai processi di transizione, e del CdS difensivo ⁽⁵⁾ (rispettivamente §§ 5, 4.2 e 4.2.1).

Restano, tuttavia, diversificate la durata delle prestazioni e, di conseguenza, l'ammontare delle aliquote contributive, che variano in relazione alla soglia dimensionale delle imprese interessate e alla causale d'intervento invocata ⁽⁶⁾.

La tutela vigente dal 2022, anche se più ampia perché garantita a tutti i lavoratori e a tutte le imprese, resta quindi ancora condizionata (come in passato) da alcune limitazioni e l'universalismo è differenziato.

Le ulteriori direttrici dell'intervento legislativo – come esplicitato anche dal primo chiarimento offerto dal Ministero del lavoro – riguardano il rafforzamento del legame tra le misure di sostegno al reddito e le politiche industriali integrate con efficaci politiche attive del lavoro e formative, nonché la realizzazione di un sistema di protezione sociale semplificato, che agevoli la ripresa economica dopo la crisi globale scatenata dalla pandemia, anche attraverso la spinta alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica ⁽⁷⁾.

Quanto al raccordo tra politiche passive e attive, l'obiettivo dichiarato è di evitare che le strutture di supporto al reddito siano prive di un nesso con le politiche attive e la formazione, al fine di favorire maggiori garanzie del lavoro e assicurare misure per la ricollocazione e la mobilità professionale verso le reali domande e richieste del mercato del lavoro.

In tale ambito, la l. n. 234/2021, ha agito su due diversi fronti. Da un lato, mediante la revisione degli strumenti di gestione delle eccedenze di personale, attuato attraverso il potenziamento degli strumenti per il reimpiego dei lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali, quali: la causale CIGS della riorganizzazione aggiornata con l'inserimento dei processi di transizione occupazionale finalizzati anche alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze; il CdS difensivo; la prorogabilità della CIGS per un massimo di 12 mesi laddove il piano di riorganizzazione preveda recuperi occupazionali per la ricollocazione delle risorse umane e azioni di riqualificazione (art. 22-*bis*, d.lgs. n. 148/2015), ovvero sia necessaria per fronteggiare processi di riorganizzazione nelle situazioni di particolare difficoltà economica (comma 11-*ter* inserito nell'art. 44, d.lgs. n. 148/2015) (§ 6); l'ATO (art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, su cui v. cap. III, § 8.1); il contratto di espansione (art. 41, d.lgs. n. 148/2015, su cui v. cap. III, § 8.3).

Dall'altro lato, la legge di bilancio 2022 riscrive e razionalizza la disciplina in tema di condizionalità, non più distribuita tra due fonti normative, come originariamente previsto nel 2015 (tra i d.lgs. n. 148 e n. 150), ma concentrata all'interno del solo d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁸⁾ (cap. III, § 7).

⁽⁴⁾ Art. 1, comma 194, l. n. 234/2021.

⁽⁵⁾ Art. 1, commi 198 e 199, l. n. 234/2021.

⁽⁶⁾ Art. 1, commi 195, 201, 207, 214, 219, 220, 255, 257 l. n. 234/2021.

⁽⁷⁾ Circ. Min. lav. n. 1/2022, cit.

⁽⁸⁾ Art. 1, comma 202, l. n. 234/2021 che ha introdotto nel d.lgs. n. 148/2015 l'art. 25-*ter*, rubricato «Condizionalità e formazione», in sostituzione dell'art. 22, d.lgs. n. 150/2015 e ha riscritto l'art. 8, d.lgs. n. 148/2015, modificando l'originaria rubrica «Condizionalità e politiche attive del lavoro» in «Compatibilità con lo svolgimento di attività lavorativa».

Passando al secondo dei macro-obiettivi di cui al PNRR, quello della semplificazione delle misure di sostegno al reddito, lo stesso viene dichiarato, ma di fatto non realizzato, non essendo rinvenibili interventi che abbiano aggiunto alcunché all'opera di razionalizzazione della normativa in materia di ammortizzatori sociali già operata dal d.lgs. n. 148/2015, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 183/2014 ⁽⁹⁾. Già (e solo) quest'ultimo aveva, infatti, raccolto in un vero e proprio "testo unico" tutte le disposizioni inerenti alle tutele passive del reddito in costanza di rapporto di lavoro ⁽¹⁰⁾, riuscendo a semplificare e rendere più certo il sistema, prima molto complicato e difficilmente decifrabile a causa della stratificazione normativa, anche *extra* legale ⁽¹¹⁾. Considerato, poi, che la semplificazione dovrebbe mirare a trasformare il sistema di protezione sociale anche attraverso i processi di transizione ⁽¹²⁾, va a tal proposito osservato che sono proprio le disposizioni relative alla gestione delle eccedenze a muoversi oggi «all'interno di un arcipelago che pochi potranno frequentare», a causa delle numerose sovrapposizioni di istituti tra loro affini, se non del tutto analoghi (si vedano ad esempio gli artt. 22-*bis* e 22-*ter*, ma anche comma l'art. 44, comma 11-*ter*, d.lgs. n. 148/2015) ⁽¹³⁾.

Parimenti, osta alla semplificazione la prassi, consueta per il sistema degli ammortizzatori sociali italiano, di affiancare ai tre principali strumenti di integrazione salariale, ipotesi di CIGD che si aggiungono agli interventi ordinari.

In tal senso, già il d.lgs. n. 148/2015 nella sua prima formulazione non esauriva la regolamentazione della materia delle integrazioni salariali, sia perché faceva salve le previgenti discipline particolari dei settori dell'agricoltura e dell'editoria, sia perché disponeva alcune ipotesi di ammortizzatori in deroga ⁽¹⁴⁾. A queste si sono affiancate, poi, in stretta successione molte altre previsioni, tra cui quelle delle leggi di stabilità per gli anni 2016, 2017 e 2018 ⁽¹⁵⁾, del c.d. decreto correttivo del *Jobs Act* ⁽¹⁶⁾, del d.lgs. n. 69/2017 in materia di CIGS nel settore editoriale ⁽¹⁷⁾ e del d.l. n. 109/2018 per le aziende cessate.

Il testo unico del 2015 non si è rivelato capace, come già accaduto dopo l'entrata in vigore della l. n. 223/1991, di "frenare" l'evoluzione della normativa successiva, che ha continuato a proliferare.

⁽⁹⁾ Art. 1, comma 2, lett. a, l. n. 183/2014.

⁽¹⁰⁾ Così D. GAROFALO, *La ratio della riforma*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 11; M. CINELLI, *Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *RDSS*, 2015, n. 2, pp. 285 ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2016, n. 54, pp. 414 ss.

⁽¹²⁾ Circ. Min. lav. n. 1/2022, cit.

⁽¹³⁾ Così D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., p. 159.

⁽¹⁴⁾ V. art. 21, comma 4 e art. 42, commi 3 e 4, d.lgs. n. 148/2015.

⁽¹⁵⁾ rispettivamente l. n. 208/2015, l. n. 232/2016, l. n. 205/2017.

⁽¹⁶⁾ V. art. 2, comma 1, lett. f, n. 3, d.lgs. n. 185/2016, poi modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a, b, c, d.l. n. 244/2016, conv. in l. n. 19/2017, che ha introdotto all'art. 44, il comma 11-*bis*; art. 53-*ter*, d.l. n. 50/2017, conv. in l. n. 96/2017.

⁽¹⁷⁾ V. art. 1, comma 2, d.lgs. n. 69/2017, che ha abrogato dall'1.1.2018 la disciplina speciale per le imprese del settore dell'editoria, ma ha al contempo introdotto l'art. 25-*bis*, d.lgs. n. 148/2015.

Nel 2020, l'evento pandemico ha poi rappresentato una sorta di parentesi entro cui si è inserita una normativa speciale, introdotta con provvedimenti autonomi ⁽¹⁸⁾, che ha convissuto con quella generale, pur operando in deroga ad essa. La fine dello stato di emergenza ha segnato anche il limite della vigenza della disciplina derogatoria e quello del gradualmente ritorno alla normativa ordinaria, nella versione poi revisionata dalla l. n. 234/2021. Quest'ultima, come detto, ha sancito il superamento della CIGD, intesa come strumento di universalizzazione della tutela nell'area del lavoro subordinato, ma non l'ha definitivamente eliminata, in quanto le ipotesi di trattamenti salariali in deroga rispetto alle regole ordinarie sono ancora presenti ed anzi sono stati rafforzati dal riordino del 2021 (a tal fine basti pensare all'introduzione nel corpo del d.lgs. n. 148/2015 delle prestazioni che possono essere concesse oltre i limiti di durata massima delle integrazioni salariali straordinarie, su cui v. § 6).

In aggiunta, le regole di fonte legale sull'integrazione salariale risentono significativamente anche dell'implementazione attuata da fonti secondarie quali i decreti ministeriali e la prassi amministrativa di cui alle circolari esplicative del Ministero del lavoro e dell'Inps. Del contenuto specifico di tali atti si darà conto nel prosieguo, ma si può anticipare che essi non si limitano solo a chiarire o correggere singoli aspetti, regolativi o applicativi, del regime legislativo, aggiungendo, di frequente, elementi nuovi, sovente nel segno di un contenimento delle possibilità di accesso agli interventi e, di conseguenza, della spesa per finanziarli.

Anche dal punto di vista della tecnica normativa, la l. n. 234/2021 non sembra aver realizzato alcuna semplificazione, perché le modifiche e le aggiunte al testo del d.lgs. n. 148/2015 non hanno comportato l'eliminazione alle disposizioni antecedenti, con il rischio di creare confusione interpretativa e applicativa tra queste e le nuove. Nello specifico, le norme della legge di bilancio 2022 producono effetti sulle sole richieste di trattamenti di integrazione salariale relativi a riduzioni o sospensioni dell'attività lavorativa che si collocano dal 1° gennaio 2022 in poi, mentre non trovano applicazione con riferimento alle richieste aventi ad oggetto periodi plurimensili, a cavallo degli anni 2021-2022, in cui la riduzione o sospensione dell'attività lavorativa sia iniziata nel corso dell'anno 2021, ancorché successivamente proseguita nel 2022. Solo le domande antecedenti all'entrata in vigore della riforma (1° gennaio 2022) sono perciò regolate e gestite secondo la disciplina previgente ⁽¹⁹⁾.

L'individuazione di questo spartiacque temporale delimita l'applicabilità della normativa revisionata, ma la mancata rimozione nel testo di legge delle disposizioni previgenti crea non poche difficoltà applicative, sicché nel prosieguo, dando conto delle innovazioni del riordino del 2021, ogni richiamo alle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015 è da intendersi al testo di legge aggiornato e vigente per i trattamenti iniziati

⁽¹⁸⁾ V. d.l. n. 18/2020, conv. con mod. in l. n. 27/2020, c.d. "decreto cura Italia", d.l. n. 34/2020 conv. con mod. in l. n. 77/2020, c.d. "decreto rilancio", d.l. n. 104/2020 conv. con mod. in l. n. 126/2020, c.d. "decreto agosto", d.l. n. 137/2020 c.d. "decreto ristori", d.l. n. 149/2020, d.l. n. 154/2020 c.d. "decreto ristori-bis", d.l. n. 157/2020 c.d. "decreto ristori-ter", tutti conv. con mod. in l. n. 176/2020, l. n. 178/2020, legge di bilancio 2021; d.l. n. 41/2021 conv. con mod. in l. n. 69/2021, c.d. "decreto sostegni", d.l. n. 73/2021, conv. con mod. in l. n. 106/2021, c.d. "decreto sostegni-bis", d.l. n. 146/2021, n. 252, conv. con mod. in l. n. 215/2021, c.d. "decreto fiscale", d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022, c.d. "decreto sostegni-ter".

⁽¹⁹⁾ Così circ. Min. lav. n. 1/2022, cit.; circ. Inps n. 18, 1° febbraio 2022.

dopo il 1° gennaio 2022, giacché quelli antecedenti sono destinati ad andare a esaurimento in uno con la disciplina loro applicabile.

Volendo trarre alcune considerazioni generali si può osservare che le novità del riordino del 2021 portano ad un miglioramento complessivo nella tutela del reddito, i cui margini di utilizzo risultano ampliati grazie alla previsione di prestazioni più generose nel loro ammontare – quale conseguenza dell’abolizione del doppio tetto con mantenimento del limite più elevato – e tendenzialmente uniformi tra CIG e fondi di solidarietà, ma soprattutto in ragione dell’estensione dei benefici a tutti i lavoratori, con esclusione dei soli dirigenti.

La l. n. 234/2021 porta a definitivo compimento il progetto, già delineato *in nuce* dalla legge Fornero del 2012 e poi meglio definito dal *Jobs Act* del 2015, di universalizzare il campo di applicazione delle misure di sostegno al reddito. In linea di continuità con i precedenti interventi, anche quello in parola, attribuisce un ruolo primario al sistema privato della bilateralità, di cui accresce ulteriormente l’ambito di operatività in uno con i relativi oneri, economici e gestionali ⁽²⁰⁾.

Questa scelta pare motivata dalla necessità, resa ancor più evidente dalla crisi pandemica (ma già presente prima), di superare le diseguaglianze di trattamento e coprire nuove aree di rischio, includendo anche quei lavoratori che, pur trovandosi in una condizione di bisogno, erano tradizionalmente esclusi dalla tutela integrativa del reddito in quanto operanti in settori produttivi di rado interessati da intensi shock negativi di domanda, come ad esempio quello dei servizi ⁽²¹⁾, ovvero impiegati presso imprese che non erano ritenute meritevoli di protezione per le loro piccole dimensioni. Tuttavia, ragioni ulteriori possono essere rintracciate oltre la mera esigenza di attribuire coerenza interna all’area del sostegno al reddito, e cioè nella ricerca di un equilibrio del sistema di sicurezza sociale nel suo insieme, perseguita evitando che l’eccessiva selettività e/o la scarsa generosità delle politiche passive del lavoro abbia l’effetto di ingrossare le fila dei beneficiari delle misure assistenziali contro la povertà.

Il reddito di cittadinanza (d’ora in poi RdC) ⁽²²⁾, introdotto nel 2019 all’esito di un lungo susseguirsi di proposte e sperimentazioni ⁽²³⁾, quale forma di reddito minimo

⁽²⁰⁾ Cfr. D. GAROFALO, *op. ult. cit.*, pp. 114 ss.; G. CANAVESI, *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto dalla CIG Covid-19 alla novella del d.lgs. n. 148/2015: quale continuità?*, in *ADL*, 2022, n. 4, p. 648; S. RENGÀ, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, relazione al XX Congresso Nazionale dell’AIDLASS, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Taranto, 28-30 ottobre 2021, p. 39 e p. 81.

⁽²¹⁾ Evidenzia l’eterogeneità settoriale nel ricorso alle integrazioni salariali prima del 2021 a ricerca di tipo economico-statistico di S. LO BELLO, *Questioni di Economia e Finanza, La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti*, Banca d’Italia, Occasional Papers, 2021, n. 602, pp. 11 ss.

⁽²²⁾ D.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019 e ss. mm.

⁽²³⁾ Una prima forma di reddito minimo di inserimento era stata disciplinata in via sperimentale e non generalizzata già dal d.lgs. n. 237/1998, cui hanno fatto seguito poi la c.d. Carta acquisti (o *Social card*) ex art. 81, comma 32, d.l. n. 112/2008 conv. in l. n. 133/2008, il Sostegno per l’inclusione attiva (SIA) ex art. 1, comma 387, lett. a, l. n. 208/2015, numerosi interventi di livello locale che hanno delineato autonome forme di garanzia del reddito minimo ed infine il reddito di inclusione (ReI) introdotto dal d.lgs. n. 147/2017; cfr. tra gli altri L. FERRAJOLI, *Il futuro dello Stato sociale e il reddito minimo garantito*, in *Aa.Vv., Ai confini dello Stato sociale*, Manifestolibri, 1995; S. SACCHI, *I nodi critici dell’attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *DLRI*, 2011, n. 130, pp. 247 ss.; P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *DLRI*, 2011, n. 132, pp. 589 ss.; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012; G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per*

garantito a livello nazionale, è previsto a favore di tutte le persone in condizione di povertà ⁽²⁴⁾.

Nonostante sia espressamente definito dal legislatore come una misura fondamentale di politica attiva e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale ⁽²⁵⁾, esso si sostanzia in uno strumento di sostegno al reddito non contributivo, erogato anche a favore di nuclei familiari comprendenti soggetti occupati ovvero percettori di NASpI o di altri strumenti di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria ⁽²⁶⁾.

Lo svolgimento di attività lavorativa e la fruizione di benefici previdenziali contro la disoccupazione totale o parziale non escludono il diritto di fruire del RdC in quanto non sono ritenuti sufficienti ad evitare il rischio di scivolamento nell'area della povertà ⁽²⁷⁾. Di contro, però, un sistema di ammortizzatori sociali più universale e dotato di prestazioni più cospicue determina una riduzione del numero dei lavoratori poveri coperti dal RdC e aumenta quello di coloro che possono contare sugli strumenti assicurativi di natura previdenziale a finanziamento contributivo, con uno sgravio per la fiscalità generale.

È, pertanto, anche in quest'ottica che possono essere letti gli interventi della l. n. 234/2021, che hanno incrementato la protezione offerta tanto nell'ambito delle integrazioni salariali, quanto dei trattamenti di disoccupazione. Dei primi s'è già detto più sopra e si dirà approfonditamente oltre, dei secondi basti qui ricordare l'eliminazione

l'Italia e l'Europa, EGA-Edizioni Gruppo Abele, 2011; ID., *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *RDSS*, 2014, n. 1, pp. 1 ss.; A. LASSANDARI, *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *RDSS*, 2014, n. 1, pp. 52 ss.; M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 2017, n. 3, I, pp. 409 ss.

⁽²⁴⁾ Tra i molti commenti sull'istituto v. M. TIRABOSCHI, *La sfida del reddito di cittadinanza tra economia di mercato ed economia del sussidio*, AA.VV., *Scritti in onore di Oronzo Mazzotta*, Cacucci, 2022, pp. 1373 ss.; A. SARTORI, *Reddito e pensione di cittadinanza*, in *DDPComm*, 2022, IX agg., pp. 292 ss.; M. VINCERI, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *RDSS*, 2022, n. 1, pp. 29 ss.; L. CORAZZA, *La a condizionalità 'relazionale': reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in *DRI*, 2022, n. 1, pp. 174 ss.; S. SPATTINI, *Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al reddito di cittadinanza*, Working Paper ADAPT, 2022, n. 1; M. D'ONGHIA, *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli, 2021, pp. 132 ss.; R. SALOMONE, *Combattere la povertà tra profili di rischio per il futuro ed esperimenti di policy*, in *DLRI*, 2021, n. 3, pp. 515 ss.; S. GIUBBONI (a cura di), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli, 2020; P. BOZZAO, *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, 2020, n. 1, pp. 212 ss.; M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2019, n. 79; A. ALAIMO, *Reddito di cittadinanza: poveri finti e poveri vinti. Correttivi utili per non fare di tuttata l'erba un fascio*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2020, n. 136, pp. 1 ss.; ID., *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *VTDL*, 2019, n. 2, pp. 457 ss.

⁽²⁵⁾ Art. 1, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019 e ss. mm.

⁽²⁶⁾ Circ. Inps n. 43, 20 marzo 2019, § 3-4.

⁽²⁷⁾ M. DE MINICIS, M. MARUCCI, *Reddito di cittadinanza: il problema è il lavoro povero*, in *Lavoceinfo.it*, 2021, riportano, sulla base dell'elaborazione di dati Inps del 2020, che i tre quarti dei beneficiari occupati che richiedono il Rdc sono lavoratori dipendenti che accedono alle forme di contribuzione legate alle misure assicurative contro la disoccupazione in costanza o meno del rapporto di lavoro, mentre i restanti sono soggetti occupati nel settore agricolo, nel lavoro domestico o autonomi (artigiani, commercianti); inoltre tra i lavoratori dipendenti, solo il 10,7% risulta occupato stabilmente nei due anni precedenti l'ottenimento del Rdc e, tra questi ultimi, il 38% ha un contratto a tempo indeterminato.

del requisito di accesso alla NASpI delle 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione ⁽²⁸⁾, l'aumento della durata e la diversa modalità di calcolo della Dis-Coll ⁽²⁹⁾, la modifica al meccanismo del c.d. *décalage* per NASpI ⁽³⁰⁾ e Dis-Coll ⁽³¹⁾, che posticipa la riduzione del 3% del trattamento dal quarto mese di fruizione al sesto (ovvero dall'ottavo per gli ultracinquantacinquenni lavoratori dipendenti).

Di qui la considerazione che tra le finalità, non dichiarate, del riordino degli ammortizzatori sociali vi sia anche quella di potenziare gli strumenti di sostegno al reddito di tipo contributivo al fine di ridurre la platea dei lavoratori poveri, e con essi anche la spesa per il RdC.

Conferma del fatto che il contingentamento delle misure assistenziali è uno degli obiettivi perseguiti del legislatore può essere certamente tratta dalle previsioni successive alla l. n. 234/2021, quali in particolare la legge di bilancio 2023, che ha transitoriamente inasprito i requisiti e le condizioni di fruizione del RdC ⁽³²⁾ prevedendone poi l'abrogazione dal 1° gennaio 2024 ⁽³³⁾ e il d.l. n. 48/2023 che ha disposto, dalla medesima data, la sostituzione del RdC con un nuovo istituto più selettivo e a prestazioni ridotte, l'Assegno di Inclusione, che opererà in concorso con il Supporto per la Formazione e il Lavoro, a sua volta già in vigore dal 1° settembre 2023 ⁽³⁴⁾.

in, che è stato introdotto: ridurre le tutele assistenziali senza rafforzare quelle previdenziali non porta solo a tagliare i costi, ma anche ad aumentare il numero di coloro che (anche lavorando) patiscono di una forte debolezza economica e sociale.

2. Il campo di applicazione soggettivo *a latere datoris*: universalismo, ma differenziato

Tra le novità più rilevanti introdotte dalla l. n. 234/2021 vi è indubbiamente la riconfigurazione del campo di applicazione delle integrazioni salariali.

A differenza della prima formulazione del d.lgs. n. 148/2015, che non aveva modificato la platea dei datori di lavoro destinatari dei trattamenti, limitandosi ad un mero riordino delle norme previdenti di cui alla l. n. 92/2012, la legge di bilancio 2022 ha, al contrario, determinato una ridefinizione del ruolo dei tre strumenti di intervento a

⁽²⁸⁾ Art. 3, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 22/2015, come modificato dall'art. 1, comma 221, lett. *b*, l. n. 234/2021.

⁽²⁹⁾ Art. 15, comma 15-*quinquies*, d.lgs. n. 22/2015, introdotto dall'art. 1, comma 223, l. n. 234/2021, ha previsto, per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2022, che la Dis-Coll sia corrisposta mensilmente per un numero di mesi pari ai mesi di contribuzione accreditati nel periodo dal 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione, con un massimo di 12 mesi (in luogo della metà dei mesi di contribuzione accreditati e del tetto di 6 mensilità massime), nonché il riconoscimento della contribuzione figurativa.

⁽³⁰⁾ Art. 4, comma 3, d.lgs. n. 22/2015, come modificato dall'art. 1, comma 221, lett. *c*, l. n. 234/2021.

⁽³¹⁾ Art. 15, comma 15-*quinquies*, d.lgs. n. 22/2015.

⁽³²⁾ Art. 1, commi 313-321, l. n. 197/2022.

⁽³³⁾ Art. 1, commi 318 e 321, l. n. 197/2022, che hanno previsto rispettivamente l'abrogazione del RdC e l'istituzione del Fondo per il sostegno alla povertà e all'inclusione attiva, nel quale confluirà parte delle economie derivanti dalla soppressione del RdC e della pensione di cittadinanza.

⁽³⁴⁾ Artt. 1-13, d.l. n. 48/2023.

sostegno del reddito dei lavoratori sospesi, generalizzando l'ambito di applicazione della CIGS e dei fondi di solidarietà bilaterale.

Mentre l'art. 10, d.lgs. n. 148 ⁽³⁵⁾, che elenca le aziende destinatarie della CIGO ⁽³⁶⁾, è rimasto inalterato, una innovazione radicale ha riguardato la CIGS che, ai sensi del novellato art. 20 ⁽³⁷⁾, può essere richiesta dai datori di lavoro non coperti dai fondi di cui agli artt. 26, 27 e 40, che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti; la medesima disciplina trova altresì applicazione, a prescindere dal numero dei dipendenti, per le imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale, le società da queste derivate e le imprese del sistema aeroportuale, nonché per i partiti e i movimenti politici e le loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, a condizione che siano iscritti nel registro tenuto dalla commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici ⁽³⁸⁾.

Questo nuovo assetto, derivante dall'inserimento dei commi 3-*bis* e 3-*ter* all'art. 20 e dalla inapplicabilità, dal 1° gennaio 2022 dei commi 1, 2 e 3, comporta l'eliminazione del tradizionale criterio di identificazione delle aziende ammesse a godere del trattamento straordinario che si fondava sul doppio requisito della consistenza occupazionale e dell'appartenenza delle imprese richiedenti ad uno specifico settore produttivo ⁽³⁹⁾, il quale viene sostituito dal requisito, parimenti duplice, della dimensione aziendale medio grande (almeno 15 dipendenti) e della mancata copertura da parte dei fondi.

⁽³⁵⁾ La disciplina delle integrazioni salariali ordinarie si applica a: a) imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, di produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas; b) cooperative di produzione e lavoro che svolgono attività similari a quelle degli operai delle imprese industriali, ad eccezione delle cooperative di cui al d.P.R. n. 602/1970; c) imprese dell'industria boschiva, forestale e del tabacco; d) cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato; e) imprese di noleggio e distribuzione dei film, sviluppo e stampa di pellicola cinematografica; f) imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi; g) imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato; h) imprese addette agli impianti elettrici e telefonici; i) imprese di armamento ferroviario; l) imprese industriali degli enti pubblici, se il capitale non è interamente di proprietà pubblica; m) imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini; n) imprese industriali di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo; o) imprese artigiane di escavazione e lavorazione di materiali lapidei, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione.

⁽³⁶⁾ L'art. 3, d.lgs. C.P.S. 12 agosto 1947, n. 869 che individuava le imprese escluse dal campo di applicazione della CIGO, abrogato ad opera dell'art. 46, comma 1, lett. *b*, d.lgs. 148/2015, è stato ripristinato dall'art. 1, comma 309, l. n. 208/2015.

⁽³⁷⁾ Art. 20, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 1, comma 198, l. n. 234/2021, che ha a tal fine introdotto i commi 3-*bis* e 3-*ter*.

⁽³⁸⁾ Trattasi del registro di cui all'art. 4, comma 2, d.l. n. 149/2013, conv. con mod. in l. n. 13/2014.

⁽³⁹⁾ La previgente versione dell'art 20, d.lgs. n. 148/2015, includeva tra i destinatari della CIGS i datori che avessero occupato mediamente più di 15 dipendenti, compresi gli apprendisti e i dirigenti titolari, di: a) imprese industriali, comprese quelle edili e affini; b) imprese artigiane che procedono alla sospensione dei lavoratori in conseguenza di sospensioni o riduzioni dell'attività dell'impresa che esercita l'influsso gestionale prevalente; c) imprese appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, che subiscano una riduzione di attività in dipendenza di situazioni di difficoltà dell'azienda appaltante, che abbiano comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento ordinario o straordinario di inte-

In aggiunta, sulla base di una previsione che discende logicamente dall'eliminazione del criterio applicativo della CIGS in relazione alla tipologia di attività produttiva svolta, per i trattamenti straordinari decorrenti dal 1° gennaio 2022, non trova più applicazione la disposizione contenuta nel comma 5 dell'art. 20 cit., che definiva i criteri per attrarre nella sfera di applicazione della CIGS le c.d. imprese artigiane dell'indotto ⁽⁴⁰⁾. In altri termini, l'inapplicabilità dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 20 cit. ⁽⁴¹⁾ innova ed estende l'ambito applicativo della CIGS e rende superflua, di conseguenza, la previsione che il comma 5 destinava alle imprese con influsso gestionale prevalente ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. *b*. Queste ultime sono infatti attualmente ricomprese nell'ambito di tutela dei trattamenti straordinari a prescindere dal legame con aziende industriali ⁽⁴²⁾.

Analogamente, le modifiche apportate dalla l. n. 234/2021, incidono sull'accesso alla CIGS da parte delle imprese appaltatrici dei servizi di mensa e di pulizia (art. 20, comma 1, lett. *c*), le quali, a decorrere dal 1° gennaio 2022, possono richiedere i trattamenti di integrazione salariale straordinaria, in caso di riduzione o sospensione dell'attività, a prescindere dalle condizioni soggettive dell'impresa committente in cui prestano i loro servizi. Il nuovo quadro normativo consente, nel panorama delle causali di cui all'art. 21, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴³⁾, percorsi che garantiscono alle suddette imprese di servizi soluzioni occupazionali e reddituali autonome, che tengono conto della specifica situazione di riferimento delle unità lavorativa coinvolte e non dipendono più da una connessione con la contrazione dell'attività delle imprese committenti e del loro ricorso al trattamento straordinario ⁽⁴⁴⁾.

Le imprese del settore aereo e i partiti e i movimenti politici, nonché le loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, sono ammessi senza requisiti dimensionali a godere

grazione salariale; d) imprese appaltatrici di servizi di pulizia, anche se costituite in forma di cooperativa, che subiscano una riduzione di attività in conseguenza della riduzione delle attività dell'azienda appaltante, che abbia comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento straordinario di integrazione salariale; e) imprese dei settori ausiliari del servizio ferroviario, ovvero del comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile; f) imprese cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e loro consorzi; g) imprese di vigilanza. Per le imprese commerciali, comprese quelle della logistica, e alle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, era invece richiesta una media di oltre 50 dipendenti, mentre potevano accedere all'intervento, indipendentemente dal numero dei dipendenti, le imprese del trasporto aereo e gestione aeroportuale e le società da queste derivate, nonché le imprese del sistema aeroportuale, i partiti e movimenti politici iscritti nel registro di cui all'art. 4, comma 2, d.l. n. 149/2013, conv. in l. n. 13/2014.

⁽⁴⁰⁾ Art. 1, comma 198, lett. *d*, l. n. 234/2021 che ha modificato l'art. 20, comma 5, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴¹⁾ Art. 20, comma 3-*quarter*, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴²⁾ V. msg. Inps n. 2936, 22 luglio 2022, che specifica come la modifica all'art. 20, d.lgs. n. 148/2015 ha l'effetto di far cessare la disposizione di cui al comma 5, che include nel campo di applicazione della CIGS le c.d. imprese artigiane dell'indotto, le quali dovrebbero, salvo il necessario adeguamento del relativo decreto istitutivo, rientrare nell'ambito di applicazione del Fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato (FSBA), conseguentemente, tenuto a riconoscere loro l'assegno di integrazione salariale per le causali straordinarie.

⁽⁴³⁾ Circ. Min. lav. n. 6, 18 marzo 2022, che analizza a fondo i criteri per la concessione della CIGS in favore di tali imprese.

⁽⁴⁴⁾ Prima della riforma aveva già evidenziato la necessità di una modifica in tal senso D. GAROFALO, *La cassa Integrazione Guadagni ieri, oggi, domani: una storia senza fine*, in E. BALLETTI (a cura di), *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, cit., pp. 29 ss., spec. p. 35.

dell'intervento straordinario per le relative causali ⁽⁴⁵⁾. Tali soggetti sono pertanto attratti, dal 1° gennaio 2022, alla disciplina FIS, in quanto non rientranti nel campo di applicazione della CIGO e, rispettivamente: non coperti da alcun fondo i partiti e i movimenti politici, ovvero coperte dal Fondo di solidarietà del settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale le imprese del settore aeroportuale, ma solo per l'integrazione delle prestazioni già riconosciute da norme primarie e, quindi, non per l'erogazione dell' AIS ⁽⁴⁶⁾.

Per quanto detto, il riordino previsto dalla novella legislativa ha determinato un allargamento del novero dei datori di lavoro che possono accedere alla CIGS, essendo assoggettati alla relativa disciplina – in relazione alle dimensioni occupazionali medie semestrali – oltre ai datori di lavoro tradizionalmente inclusi, come quelli del settore industriale e del suo indotto o del settore commerciale, anche quelli operanti in tutti gli altri settori, qualora non siano coperti dai fondi di solidarietà bilaterali *ex artt.* 26, 27 e 40, d.lgs. n. 148/2015.

Per parte sua, il mancato richiamo, da parte dell'art. 20, all'art. 29, d.lgs. n. 148/2015, ha l'effetto di determinare l'estensione della CIGS e dei relativi obblighi contributivi a tutti i datori di lavoro, con dimensione occupazionale superiore a 15 dipendenti, che rientrano nelle tutele del FIS.

Ciò posto, è necessario, al fine di individuare l'esatta delimitazione del campo di applicazione della CIGS, porre l'attenzione sull'espressione utilizzata da legislatore, datori di lavoro «non coperti» dai fondi di solidarietà bilaterali, alternativi e territoriale intersettoriale delle PATB.

La norma subordina la fruizione della CIGS non solo alla circostanza che le imprese non *aderiscano* ad uno dei tre fondi bilaterali suddetti, ma anche all'eventualità che i datori risultino «non coperti» in ragione dei limiti derivanti dall'obbligo del pareggio di bilancio e della non erogabilità delle prestazioni in carenza di disponibilità finanziaria ⁽⁴⁷⁾.

Ne deriva che tanto la mancata iscrizione ai fondi, quanto la carenza di copertura da parte degli stessi, consentono l'erogazione della CIGS a favore delle imprese che occupano più di 15 dipendenti: nel primo caso, il FIS riconosce l'assegno di integrazione salariale (d'ora in poi AIS) esclusivamente in relazione alle causali ordinarie e per quelle straordinarie è previsto l'accesso alla CIGS, mentre nel secondo, è l'impossibilità dei fondi di concedere le integrazioni salariali per causali straordinarie a determinare l'intervento suppletivo della CIGS.

A completare il “quadro” delle modifiche al sistema di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro vi è una revisione, in senso estensivo, anche dell'ambito di operatività dei fondi bilaterali *ex artt.* 26, 27 e 40, d.lgs. n. 148/2015.

Con particolare riferimento all'art. 26, la legge di bilancio 2022 ha inserito il comma 1-*bis* ⁽⁴⁸⁾, a mente del quale, dal 1° gennaio 2022, fatti salvi i fondi di solidarietà bilaterali già costituiti, che devono comunque adeguarsi a quanto disposto dall'art. 30,

⁽⁴⁵⁾ Art. 21, comma 1, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴⁶⁾ Art. 20, comma 3-*ter*, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴⁷⁾ Art. 35, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴⁸⁾ Art. 1, comma 204, l. n. 234/2021.

comma 1-*bis* ⁽⁴⁹⁾ – cioè erogare l’AIS per le casuali di CIGO e CIGS – le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulano accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi a oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i datori di lavoro che non rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 10, d.lgs. n. 148/2015 (cioè la CIGO). Parallelamente, all’art. 26 cit. è stato aggiunto anche il comma 7-*bis* ⁽⁵⁰⁾, che stabilisce, sempre dal 1° gennaio 2022, l’obbligatoria istituzione dei fondi di cui al comma 1-*bis* per i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente ⁽⁵¹⁾ e l’adeguamento dei fondi già costituiti a tali disposizioni entro il 30 giugno 2023 ⁽⁵²⁾; in mancanza, i datori di lavoro del relativo settore confluiscono, a decorrere dal 1° luglio 2023, nel FIS ⁽⁵³⁾.

Modifiche di analogo contenuto sono state apportate anche agli artt. 27 e 40, d.lgs. n. 148/2015 per i fondi di solidarietà bilaterali alternativi e il Fondo territoriale intersettoriale delle PATB ⁽⁵⁴⁾.

Del medesimo tenore è anche il comma 2-*bis* aggiunto all’art. 29, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁵⁵⁾, il quale allarga la platea dei soggetti tutelati dal FIS: ferma restando la sua natura residuale, il FIS, dal 1° gennaio 2022, ricomprende tutti i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente, non rientranti nell’ambito di applicazione dell’art. 10, d.lgs. n. 148/2015, che «non aderiscono ai fondi di solidarietà bilaterali costituiti ai sensi degli articoli 26, 27 e 40».

⁽⁴⁹⁾ Art. 30, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, inserito dall’art. 1, comma 208, l. n. 234/2021 e poi modificato dall’art. 23, comma 1, lett. l, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022.

⁽⁵⁰⁾ Art. 1, comma 204, l. n. 234/2021.

⁽⁵¹⁾ Nel caso in cui l’unico dipendente sia a orario ridotto, si pone il problema relativo al computo dei lavoratori *part time*; in applicazione della regola generale *ex art.* 9, d.lgs. n. 81/2015 si dovrebbero arrotondare a zero le frazioni di orario che eccedono la trasformazione in unità a tempo pieno del totale dei *part time* e, di conseguenza, il datore di lavoro non potrebbe essere incluso nel campo di applicazione della norma, su cui cfr. circ. Inps n. 176/2016, § 2.2; tuttavia tale soluzione, che contrasta con il dato letterale della norma, il quale non distingue tra l’unico lavoratore a tempo pieno e quello a tempo parziale, è stata superata da circ. Inps n. 18/2022, che ha optato per l’irrelevanza, ai fini dell’obbligo di iscrizione al FIS, del regime orario dell’unico dipendente; in proposito v. D. GAROFALO, *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, cit., pp. 127 ss. che all’argomento di carattere letterale ritiene possa aggiungersi la considerazione che adottando una diversa soluzione si avrebbe una disparità di trattamento in danno dell’unico dipendente *part time*, con il rischio di incentivare l’assunzione dell’unico dipendente con un orario ridotto anche di una sola unità oraria.

⁽⁵²⁾ L’originario termine del 31 dicembre 2022 è stato così sostituito dall’art. 9, comma 3, d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, su cui v. msg. Inps n. 31, 19 gennaio 2023.

⁽⁵³⁾ Circ. Inps n. 18/2022, § 5 chiarisce in proposito che: considerato che il Fondo di solidarietà della Provincia di Bolzano-Alto Adige prevede la facoltà, per i datori di lavoro con classe dimensionale da 1 sino a 5 dipendenti, di aderire volontariamente al citato fondo (*ex art.* 2, comma 2, d. i. n. 98187/2016), coloro che hanno esercitato la facoltà suddetta pur occupando un numero di addetti inferiore a quello stabilito dal decreto istitutivo, continueranno a essere assoggettati alla disciplina del fondo territoriale e non verranno attratti, transitoriamente, dal FIS nelle more dell’adeguamento del decreto; analogamente, sul piano generale, i datori di lavoro che operano con più posizioni contributive sul territorio nazionale e realizzano il requisito occupazionale – prescritto dai fondi di solidarietà – computando i lavoratori denunciati su più matricole, continueranno ad essere assoggettati alla disciplina dei fondi di appartenenza, anche nei periodi precedenti l’adeguamento dei singoli decreti interministeriali.

⁽⁵⁴⁾ Rispettivamente dall’art. 1, comma 205 e dall’art. 1, comma 213, l. n. 234/2021.

⁽⁵⁵⁾ Introdotto dall’art. 1, comma 207, lett. a, l. n. 234/2021.

In proposito si deve osservare che la nuova formulazione dell'art. 29, comma 2-*bis*, diverge da quella dell'originaria previsione del comma 2, il quale assoggettava alla disciplina del FIS i datori di lavoro «non rientranti nell'ambito di applicazione del titolo I del presente decreto e che *non hanno costituito* fondi di solidarietà bilaterali di cui all'articolo 26 o fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui all'articolo 27».

La diversità del tenore letterale delle due norme sembra far pensare che a fronte del precedente divieto per i datori di lavoro di scegliere, in presenza della costituzione di un fondo bilaterale di settore/categoria, tra questo e il FIS ⁽⁵⁶⁾, dopo la novella del 2021 sia, invece, ammessa una facoltà di opzione in tal senso.

Nel momento in cui si scrive, le fonti amministrative che hanno dato interpretazione al dettato normativo non paiono utili a comprendere l'effettiva volontà del legislatore. Da un lato, infatti, l'Inps, senza attribuire alcun valore novativo al comma 2-*bis* dell'art. 29, continua a confermare la medesima opzione interpretativa sostenuta con riferimento al comma 2 dell'art. 29 ⁽⁵⁷⁾, riservando l'adesione al FIS ai soli datori di lavoro sprovvisti di un fondo bilaterale di appartenenza. Dall'altro lato, il Ministero del lavoro ammette, all'opposto, che vi possano essere «datori che non accedono ai fondi anche se iscritti al FIS» ⁽⁵⁸⁾.

Tale dubbio pare tuttavia poter essere risolto a favore dell'obbligatorietà di adesione e contribuzione ai fondi bilaterali, ove esistenti, e, quindi, per la effettiva residualità del FIS, in ragione dell'efficacia *erga omnes* propria dei decreti istitutivi dei fondi che impongono un obbligo di adesione e contribuzione ai medesimi (sul tema della obbligatorietà v. meglio *infra*).

Considerato che in merito al FIS, la citata legge di bilancio 2022 ha modificato anche la tipologia e la durata della prestazione assicurata, la quale, dal 1° gennaio 2022, consiste nell' AIS in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa vigente in materia di integrazioni salariali, va osservato che, mentre per i datori di lavoro che occupano mediamente fino a 15 dipendenti, il FIS può assicurare prestazioni per causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa sia ordinarie che straordinarie, per i datori di lavoro che occupano mediamente più di 15 dipendenti, nonché i datori di lavoro di cui all'art. 20, comma 3-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, il FIS può riconoscere l' AIS esclusivamente in relazione a causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa ordinarie. Ne deriva che i datori di lavoro da ultimo citati sono attratti dalla disciplina generale in materia di CIGS e, pertanto, per ottenere le prestazioni per le causali straordinarie dovranno presentare la domanda e la relativa documentazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Un'altra questione di rilievo attiene alla facoltà di adeguamento alle disposizioni della legge di bilancio 2022 da parte dei fondi di solidarietà, i quali, ove siano già costituiti al 31 dicembre 2021, dispongono di un periodo transitorio la cui scadenza è fissata

⁽⁵⁶⁾ V. in tal senso anche circ. Inps n. 79/2015, n. 30/2016, § 6, n. 176/2016; in dottrina, M. FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Cedam, 2020, p. 103; E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, 2021, p. 379; *contra* A. VENTURA, *Il "Jobs Act" e la bilateralità "perduta": dal Fondo di solidarietà residuale al Fondo di integrazione salariale*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 317; E.C. SCHIAVONE, *Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso FSBA*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, pp. 122 e 129.

⁽⁵⁷⁾ Circ. Inps n. 18/2022, § 3.1 e msg. Inps n. 637/2022.

⁽⁵⁸⁾ V. circ. Min. lav. n. 1, 13 gennaio 2022, punto 11.

(originariamente al 30 dicembre 2022, poi prorogata) al 30 giugno 2023 ⁽⁵⁹⁾. In mancanza del suddetto adeguamento, i datori di lavoro del settore confluiscono a decorrere dal 1° luglio 2023 nel FIS, al quale sono trasferiti i contributi già versati o comunque dovuti dai datori di lavoro «ai soli fini dell'erogazione dei trattamenti di integrazione salariale» ⁽⁶⁰⁾.

Stando alla lettera della previsione di legge, l'erogazione dell' AIS anche per unico dipendente sarebbe divenuta obbligatoria per tutti i datori di lavoro solo a partire dal 1° gennaio 2023, ma un simile regime è apparso sin da principio fortemente discriminatorio ⁽⁶¹⁾, poiché avrebbe imposto ai datori di lavoro con un numero di dipendenti inferiore a quello stabilito dai singoli decreti istitutivi dei fondi alla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2022 (1° gennaio 2022) di attendere l'«adeguamento» o, in mancanza, la data del 1° gennaio 2023 (poi prorogata al 1° luglio 2023) per poter chiedere l'erogazione dell' AIS rispettivamente al fondo di riferimento ovvero al FIS. Ciò avrebbe determinato il sorgere del diritto alla prestazione in favore di tali soggetti con decorrenze differenziate a seconda del momento in cui ciascun fondo avesse scelto di procedere all'adeguamento: di qui una differenza di trattamento non solo ingiustificata, ma anche in contrasto con la *ratio* complessiva del riordino degli ammortizzatori sociali.

Per supplire a tale eventuale disparità derivante dalla formulazione letterale del dato normativo, il Ministero del lavoro e l'Inps ⁽⁶²⁾ hanno chiarito che – nelle more dell'adeguamento dei regolamenti dei fondi di solidarietà bilaterali già costituiti al 31 dicembre 2021 ⁽⁶³⁾ – rientrano nella disciplina del FIS sin dal 1° gennaio 2022 anche i datori di lavoro che operano nei settori coperti dai citati fondi e che occupano un numero di addetti inferiore a quello stabilito dai singoli regolamenti.

⁽⁵⁹⁾ Art. 9, d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che modificando il d.lgs. n. 148/2015 ha differito il termine di adeguamento dei fondi di solidarietà bilaterali al 30 giugno 2023.

⁽⁶⁰⁾ Art. 26, comma 7-*bis*, art. 30, comma 1-*bis*, art. 40, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/1915, come modificati dalla l. n. 234/2021 e d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022.

⁽⁶¹⁾ Così M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, in *DPL*, 2022, n. 21, pp. 1327-1328, il quale sottolinea anche che l'adeguamento può risultare non sempre di facile attuazione, considerato che i singoli fondi prevedono discipline differenziate; ad es. il Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali (*ex d.m.* n. 104125/2019) prevede una tutela a sostegno del reddito nei casi di riduzione o sospensione d'attività per le causali in materia di integrazioni salariali ordinarie e/o straordinarie in favore dei lavoratori di datori che impiegano mediamente più di 3 dipendenti; il Fondo trasporto aereo (*ex d.m.* n. 95269/2016) prevede esclusivamente prestazioni integrative e non alternative rispetto a quelle erogate dall'Inps.

⁽⁶²⁾ Circ. Min. lav. n. 1/2022, cit.; circ. Inps n. 18, 1° febbraio 2022, n. 18; Circ. Inps n. 76, 30 giugno 2022; *adde* msg Inps n. 637, 9 febbraio 2022 e msg. Inps n. 1403, 29 marzo 2022.

⁽⁶³⁾ Circ. Inps n. 76/2022, cit., § 5, specifica che i fondi di solidarietà, già costituiti alla data del 1° gennaio 2022, i cui relativi decreti interministeriali prevedono il configurarsi dell'obbligo contributivo al raggiungimento di un determinato requisito dimensionale maggiore di uno, e che, pertanto dovranno adeguarsi entro il 31 dicembre 2022 (poi divenuto 30 giugno 2023 *ex d.l.* n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023), sono i seguenti: Fondo bilaterale di solidarietà per il sostegno al reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico (circ. Inps n. 27/2016); Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo – SOLIMARE (circ. Inps n. 28/2016); Fondo di solidarietà bilaterale della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige (circ. Inps n. 125/2017); Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali (circ. Inps n. 77/2021 e n. 16/2022); Fondo bilaterale di solidarietà per il sostegno del reddito del personale del settore dei servizi ambientali (circ. Inps n. 86/2021).

Diversamente, dalla data di adeguamento dei singoli regolamenti dei fondi di solidarietà bilaterali ovvero dal momento in cui saranno raggiunti i requisiti minimi dimensionali dagli stessi previsti, i datori di lavoro rientreranno nell'ambito di applicazione del rispettivo fondo di solidarietà bilaterale e non saranno più soggetti alla disciplina del FIS, ferma restando la gestione a stralcio delle prestazioni già deliberate (art. 28, comma 2, d.lgs. n. 148/2015) ⁽⁶⁴⁾.

In tale modo, tuttavia, il Ministero del lavoro e l'Inps hanno provveduto a “correggere” il vuoto di tutela lasciato dalla legge di bilancio 2022 che avrebbe determinato una discriminazione ingiustificata non consentendo ai lavoratori di percepire l'AIS nelle more dell'adeguamento dei fondi dei settori di appartenenza. Ciò pone un dubbio di legittimità poiché la fonte amministrativa ha finito per attuare una modifica delle disposizioni di legge, che, pur se disposta per finalità di equità e razionalità sistematica, ha dato vita a diritti ed anche obblighi non espressamente sanciti dal legislatore ⁽⁶⁵⁾.

Volendo trarre alcune considerazioni conclusive, si deve notare che il riordino del 2021, mediante la modifica del campo di applicazione della CIGS e dei fondi di solidarietà, ha di fatto ampliato la protezione a favore di tutti i lavoratori subordinati, compresi quelli occupati in contesti di piccolissime dimensioni, così riuscendo a realizzare l'obiettivo prefissato dal legislatore all'indomani della crisi pandemica e rilanciato anche dal PNRR di definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e inclusivo. L'ampliamento della platea dei beneficiari delle prestazioni ha portato a completamento il processo di universalizzazione della protezione in caso di disoccupazione e lo ha fatto puntando soprattutto sull'accrescimento del ruolo del welfare privato di matrice negoziale affidato ai fondi di solidarietà bilaterali.

A differenza, infatti, dell'impianto definito nel 2015 dal d.lgs. n. 148, che poggiava su una logica di alternatività tra le tutele disciplinate dal titolo I (CIGO e CIGS) e quelle regolate dal titolo II (fondi di solidarietà), il riordino della normativa del 2021 si muove secondo una logica di subalternità del trattamento di CIGS rispetto a quello erogato dai fondi.

L'innovazione è evidente: dal 2022, non sono più le aziende escluse dall'ambito di applicazione dei trattamenti straordinari di CIG (oltre che della CIGO) ad essere coperte dai fondi ⁽⁶⁶⁾, bensì è la CIGS a fungere da supporto ai fondi, intervenendo solo ove questi non coprano già le imprese dotate del requisito occupazionale prescritto.

La modifica del campo di applicazione delle integrazioni salariali ha quindi l'effetto principale di estendere il campo di operatività dei fondi, prima ancora che quello della CIGS, che diventa residuale, poiché i soggetti privati sono chiamati in via generale e prioritaria ad assicurare le prestazioni straordinarie di integrazione salariale e, solo ove questi non intervengano, subentra lo strumento pubblicistico in senso stretto della CIGS.

Quest'ultima, in tal modo, finisce per assumere una funzione analoga a quella sinora svolta dalla CIGD, salvi gli opportuni distinguo (su cui v. *infra*), perché opera solo a

⁽⁶⁴⁾ V. anche art. 2, comma 2, d.l. 22 luglio 2022.

⁽⁶⁵⁾ Ancora M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, cit., pp. 1328-1329.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. art. 26, comma 1, d.lgs. n. 148/2015 applicabile ai trattamenti richiesti prima del 1° gennaio 2022.

beneficio di coloro che altrimenti rimarrebbero esclusi dalla forma di tutela – individuata dal legislatore come principale – dei fondi, in quanto non appartenenti al settore di riferimento ovvero non ammessi ai trattamenti a causa dell’incapienza delle risorse finanziarie ⁽⁶⁷⁾.

Per tale ragione le norme richiamate costituiscono il cuore nevralgico del riordino degli ammortizzatori sociali e si pongono in linea di continuità con il processo, iniziato nel 2012 con la legge Fornero e proseguito con il *Jobs Act* del 2015, che mirava alla universalizzazione del sistema di tutela dalla disoccupazione in costanza di rapporto di lavoro e ha progressivamente dilatato l’intervento dei fondi bilaterali, con la classica riforma “a rate”, ben nota all’ordinamento lavoristico ⁽⁶⁸⁾.

È pur vero che alcune categorie di lavoratori, quali i collaboratori e gli autonomi, restano ancora escluse dalla protezione in caso di riduzione o sospensione del lavoro ⁽⁶⁹⁾, e che permangono differenze di trattamento, legate alla durata delle prestazioni erogate (su cui v. *infra*), ma i nuovi criteri di individuazione dei datori, e quindi dei lavoratori, ammessi ai trattamenti di integrazione salariale rappresentano certamente l’innovazione di maggior impatto della revisione del 2021.

2.1. Il ruolo del welfare negoziale nella realizzazione del paradigma solidaristico per la tutela del reddito

Come si è già ampiamente sottolineato, l’obiettivo di garantire una tutela universale, seppur differenziata, per i lavoratori sospesi o collocati a orario ridotto è stata realizzata dalla legge di bilancio 2022 in via prioritaria attraverso i fondi di solidarietà bilaterali e l’intervento, residuale ma, di fatto, essenziale, del FIS, le cui prestazioni sono state estese a tutte i datori di lavoro, quand’anche abbiano un unico dipendente.

L’espansione dell’ambito di applicazione delle integrazioni salariali assicura una protezione a tutti i lavoratori subordinati a prescindere dai settori, dalle tipologie e dalle classi dimensionali dei rispettivi datori di lavoro e inverte la tendenza, propria del passato, di garantire una posizione privilegiata solo ad alcune categorie di soggetti, quali i dipendenti dei datori di lavoro di più grandi dimensioni, afferenti a settori specifici.

Il ruolo centrale attribuito al welfare negoziale costituisce il punto di arrivo di un percorso intrapreso da lungo tempo dal legislatore italiano ⁽⁷⁰⁾, che è stato definitivamente istituzionalizzato dalla riforma Fornero, prima, e dal *Jobs Act*, poi. L’obiettivo perseguito era di creare uno stabile canale bilaterale funzionale a supportare, in chiave

⁽⁶⁷⁾ Così D. GAROFALO, *Interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., p. 152.

⁽⁶⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁶⁹⁾ Per completezza si segnala che alcuni settori restano regolati da normative speciali: così è per le imprese agricole, destinatarie dei trattamenti regolati dagli artt. 8 ss., l. n. 457/1972 e ss. mm., che, a norma dell’art. 18, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, restano in vigore «per quanto compatibili» e per le imprese editrici di giornali e periodici e le agenzie di stampa, regolate dalla disciplina della CIGS gestita dall’INPGI ex art. 25-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 inserito dall’ art. 1, comma 1, d.lgs. n. 69/2017.

⁽⁷⁰⁾ Per una ricostruzione puntuale dell’evoluzione nel tempo degli ammortizzatori di fonte negoziale si rinvia tra i molti a L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori “privati”*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, pp. 255 ss. e ai riferimenti ivi contenuti.

universalistica, ma con il ricorso al finanziamento mutualistico-categoriale, l'intervento pubblico ⁽⁷¹⁾.

Tale tecnica di tutela che, in alternativa ad un ampliamento del campo di applicazione soggettivo della CIG, ha privilegiato l'intervento della previdenza privata di matrice negoziale in funzione sostitutiva ed esonerativa della previdenza pubblica, può considerarsi oramai consolidata, essendo i fondi assurti, già nell'assetto delle riforme del 2012 e del 2015, a «nuovo fulcro del sistema» della tutela del reddito «interna» al rapporto di lavoro ⁽⁷²⁾.

Se, tuttavia, le citate riforme avevano identificato l'ambito soggettivo di operatività dei fondi per sottrazione rispetto a quello della CIG, cioè ricavandolo *a contrariis* dalla sommatoria dei campi di applicazione definiti dal titolo I del d.lgs. n. 148/2015 (art. 10 per la CIGO e art. 20 per la CIGS), il riordino del 2021 ha anteposto l'intervento dei fondi a quello della CIGS, poiché i primi sono chiamati ad intervenire non solo (e non più) per i settori non coperti dalla seconda, ma in via prioritaria rispetto ad essa, per tutti i datori di lavoro senza distinzioni settoriali ⁽⁷³⁾.

Resta sottinteso, per quanto in precedenza s'è detto (§ 2), che la realizzazione di tale progetto dipende dall'iniziativa delle parti sociali, deputate a costituire nuovi fondi ovvero ad adeguare quelli esistenti alle previsioni della l. n. 234/2021 ⁽⁷⁴⁾, permanendo, in caso contrario, la tutela del FIS e quindi le prestazioni di CIGS per i datori con più di 15 occupati.

Al netto delle future opzioni dei soggetti bilaterali – non pienamente pronosticabili ⁽⁷⁵⁾ – è evidente che il riordino del 2021 ha impresso, ancor di più rispetto ai precedenti interventi legislativi, un cambiamento di paradigma nell'ambito del sistema dei fondi di solidarietà, trasformati da strumento categoriale ed eventuale ad elementi strutturali del sistema previdenziale ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷¹⁾ Valorizzava la finalità del risparmio di spesa già prima delle riforme del 2012 e 2015 D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, cit., pp. 22 ss.; successivamente v. *ex multis* L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori "privati"*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, pp. 255 ss.; M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, 2016, pp. 407 ss.; A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, in DLM, 2016, n. 3, pp. 500 ss.

⁽⁷²⁾ Così, già con riferimento all'impianto dei fondi di solidarietà bilaterali delineato dalla l. n. 92/2012, M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, 2012, n. 2, pp. 252 ss.

⁽⁷³⁾ Art. 20, comma 3-bis, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁷⁴⁾ Al momento dell'entrata in vigore di tale normativa i fondi bilaterali costituiti erano quelli dei seguenti settori: artigianato, assicurazioni, attività professionali, credito, credito cooperativo, Ferrovie dello Stato, ormeggiatori e barcaioli, Poste Italiane, servizi ambientali, marittimo (fondo Solimare), trasporto aereo, trasporto pubblico, tributi erariali e chimico e farmaceutico (fondo TRIS).

⁽⁷⁵⁾ Cfr. M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, cit., p. 1334, secondo cui «è difficile fare deduzioni, se si tratti di cautela, speranza, diffidenza o altro da parte dei fondi di solidarietà bilaterali e delle organizzazioni sindacali che dovrebbero promuovere i fondi: nell'immediatezza c'è l'astensione. Neppure si può pensare a costi eccessivi o almeno ritenuti tali dai fondi di solidarietà e dalle organizzazioni sindacali».

⁽⁷⁶⁾ Così già G. SIGILLÒ MASSARA, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, cit., pp. 610-611.

La logica su cui ha poggiato nell'ultimo decennio la revisione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto va ricercata nell'implementazione dei principi di sussidiarietà verticale (art. 117 Cost.) e orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.)⁽⁷⁷⁾, che consentono la realizzazione degli obiettivi di sicurezza sociale definiti dall'art. 38 Cost. anche mediante l'intervento di soggetti privati qualificati, cui è dato il compito di preservare il diritto dei lavoratori alla retribuzione quando sia messo a repentaglio da crisi di mercato ovvero dallo sviluppo di processi aziendali.

La base giuridica di tale opzione regolativa è pertanto, riconducibile agli artt. 36 e 38 Cost., quali norme fondative delle politiche di protezione sociale per il soddisfacimento degli interessi da esse tutelate, il cui perseguimento può essere garantito sia direttamente dal "pubblico", sia indirettamente attraverso l'intervento dei privati.

I fondi bilaterali operano come succedanei della CIG – con cui condividono la *ratio* di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro per le medesime causali di intervento e mediante la concessione di prestazioni di analoga entità⁽⁷⁸⁾ – e possono essere collocati tra gli strumenti suppletivi e complementari dell'intervento pubblico, perché operano negli spazi in cui lo Stato non riesce a gestire in via diretta gli strumenti di sostegno al reddito⁽⁷⁹⁾.

L'utilizzo promiscuo di interventi pubblici e privati dà così forma ad un modello co-gestito di welfare che trova copertura nel precetto dell'art. 38 Cost., inteso anche dalla Corte costituzionale⁽⁸⁰⁾ come norma aperta, che ammette cioè un'ampia libertà nella scelta dei mezzi, ma fissa in via perentoria le sue finalità previdenziali⁽⁸¹⁾.

Dalla discrezionalità riconosciuta al legislatore nelle modalità di attuazione dei diritti sociali di prestazione, deriva, nel sistema delle integrazioni salariali, l'attribuzione alla bilateralità di funzioni pubbliche sostitutive – e solo in alcune ipotesi anche integrative⁽⁸²⁾ – di quelle dello Stato⁽⁸³⁾. Si crea così «una sorta di sistema parallelo di previdenza

⁽⁷⁷⁾ V. A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., p. 501; D. DEL DUCA, *Contribuzione bilaterale, welfare contrattuale e diritto per il lavoratore all'erogazione diretta delle prestazioni da parte dell'azienda*, in DRI, 2015, n. 4, p. 1102.

⁽⁷⁸⁾ Art. 30, comma 1-bis, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, 2013, p. 647; A.L. FRAIOLI, *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, Giappichelli, 2015, p. 95.

⁽⁸⁰⁾ V. *ex multis*, Corte cost 6 giugno 1974, n. 160; C. cost. 8 luglio 1975, n. 187; C. cost. 20 aprile 1977, n. 62; C. cost. 4 maggio 1984, n. 132; C. cost. 4 maggio 1985, n. 133; C. cost. 5 febbraio 1986, n. 31; C. cost. 28 febbraio 1992, n. 73; C. cost. 29 marzo 1991, n. 132; C. cost. 17 marzo 1995, n. 88.

⁽⁸¹⁾ Su tale ricostruzione del dettato dell'art. 38 Cost. in dottrina cfr. M. CINELLI, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in RIDL, 1982, I, pp. 156 ss.; ID., *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in RIDL, 1999, n. 1, I, pp. 73 ss.; ID., *Modelli di welfare ed esigenze di protezione sociale*, in R. PESSI, A. VALLEBONA (a cura di), *Il lavoratore tra diritti della persona e doveri di solidarietà*, Cedam, 2011, p. 113; M. PERSIANI, *Giurisprudenza costituzionale e diritto della previdenza sociale*, in AA.VV., *Lavoro. La giurisprudenza costituzionale*, Asap e Intersind, 1987, pp. 85 ss.; M. D'ONGHIA, *Diritto previdenziale e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, 2013, pp. 29 ss.

⁽⁸²⁾ Su cui v. *infra*.

⁽⁸³⁾ Sulla natura sostitutiva della previdenza pubblica dei fondi bilaterali vi è sostanziale concordia in dottrina; v. *ex multis*, D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in LG, 2012, n. 10, p. 1003; A. TURSI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, in G. FERRARO, O. MAZZOTTA, M. CINELLI (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, 2013, pp. 475 ss.; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel*

contrattuale»⁽⁸⁴⁾, che si configura come prevalentemente di natura privatistica dal punto di vista degli oneri finanziari, in quanto la contribuzione è totalmente a carico delle imprese e dei lavoratori, e primariamente di tipo pubblicistico sul piano della regolamentazione⁽⁸⁵⁾.

Questo stretto intreccio tra pubblico e privato-collettivo è, difatti, sostenuto da (ma al tempo stesso ha reso necessario) un incisivo intervento della normativa eteronoma sulla disciplina dei fondi medesimi⁽⁸⁶⁾.

Punto di partenza, nell'attuale contesto regolativo, è l'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale *stipulano* accordi e contratti collettivi aventi ad oggetto la costituzione di fondi di solidarietà bilaterali per i datori di lavoro che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 10 (comma 1-*bis*) e l'istituzione di tali fondi è *obbligatoria* per i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente (comma 7-*bis*).

Va preliminarmente specificato che, nonostante l'ambiguità della formulazione normativa, l'obbligatorietà prescritta dal comma 7-*bis* non riguarda la costituzione dei fondi, che è invece demandata alla contrattazione collettiva *ex* comma 1-*bis* e, in quanto tale, non può costituire oggetto di una disposizione legale che ne imponga l'*an* o il *quomodo* (cioè i contenuti della contrattazione collettiva stessa), pena l'evidente contrasto con il principio costituzionale di libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost. (su v. *amplius infra*).

L'obbligo non attiene, quindi, né alla stipulazione dei contratti e degli accordi collettivi, giacché in loro assenza interviene il FIS, né al contenuto del contratto collettivo costitutivo dei fondi, ma esclusivamente all'istituzione di questi ultimi, che avviene

disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012, cit., p. 260; analogamente S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., p. 39 e p. 81, la quale assume una posizione critica rispetto allo slittamento verso la bilateralità di natura privato-collettiva della funzione di tutela sostitutiva rispetto a quella pubblica, osservando che in tal modo «interessi pubblici, quali quelli a una tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, vengano soddisfatti attraverso strumenti essenzialmente privatistici, quali i fondi negoziali, il cui ruolo dovrebbe piuttosto essere quello integrativo di una tutela di base».

⁽⁸⁴⁾ A. TURSÌ, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 476; analogamente M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., pp. 628 ss.

⁽⁸⁵⁾ Così M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, cit., p. 253.

⁽⁸⁶⁾ Sull'intervento eteronomo e l'istituzionalizzazione che nel tempo ha sempre più caratterizzato i fondi bilaterali cfr. in senso critico G. FONTANA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema, dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, Editoriale Scientifica, 2004, p. 312; G. MARTINENGO, *Gli enti bilaterali dopo il d.lgs. 276/2003*, in *LD*, 2006, n. 2-3, pp. 250 ss.; S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., pp. 80-81; per posizioni più possibiliste e favorevoli cfr. G. PROIA, *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Il diritto del lavoro. Scritti in onore di Salvatore Hernandez*, 2003, n. 6, p. 648; D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, 2005, n. 1, pp. 35 ss.; ID., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, cit., pp. 22 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *IP*, 2008, n. 1, pp. 1 ss.; M. SACCONI, *Evitare l'assenza di percorsi di formazione*, in *Conquiste del lavoro*, 25 luglio 2009, pp. 5-6; S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in *GLav*, 2009, n. 18, pp. 13 ss.; M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, 2009, pp. 111 ss.

necessariamente ad opera dei decreti ministeriali *ex art. 26*, comma 2, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁸⁷⁾. Tali decreti determinano, poi, sulla base dei contratti collettivi, l'ambito di applicazione dei fondi con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro e, solo in assenza di pattuizioni negoziali collettive, possono stabilire in via diretta i detti requisiti (art. 26, comma 4).

L'attività istitutiva di competenza del Ministero del lavoro, che consente all'Inps di poter "ricevere" i fondi, qualificati come gestioni separate dell'Istituto stesso (art. 26, comma 5), ha inoltre la funzione di definire la struttura di base dei fondi, la contribuzione e le relative prestazioni (potendo, i decreti ministeriali, stabilire le aliquote contributive e apportare modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo sia con riguardo alle aliquote che alle prestazioni, su proposta del comitato amministratore *ex art. 26*, comma 3).

L'interazione tra i fondi e l'Istituto previdenziale è, altresì, segnata dalle regole di funzionamento del comitato amministratore di ciascun fondo, la cui nomina è di competenza del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 36, comma 3). Tale comitato, pur composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali e dai rappresentanti dei ministeri vigilanti, vede la partecipazione, nel corso delle proprie riunioni, del collegio sindacale dell'Inps, nonché del direttore generale del medesimo Istituto o di un suo delegato, con voto consultivo (art. 36, comma 6). Particolarmente significativa è, in aggiunta, la norma che consente al direttore generale dell'Inps di sospendere, entro 5 giorni dalla loro adozione, le decisioni assunte dal comitato, le quali possono essere poi eseguite o annullate, entro i successivi 3 mesi (evidentemente con conseguente pari congelamento delle statuizioni deliberate), in ragione del provvedimento, di conferma o di annullamento, del presidente di quello stesso Istituto (art. 36, comma 7). Anche gli oneri di amministrazione di ciascun fondo sono, d'altro canto, determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'Inps.

Questa rigida regolazione normativa dei fondi, assieme al forte collegamento che gli stessi presentano con l'Istituto previdenziale, hanno indotto la dottrina maggioritaria a propendere per una qualificazione dei fondi medesimi come soggetti aventi natura pubblicistica, in luogo di quella privatistica.

Secondo una tesi minoritaria, che qui si ritiene di non accogliere, la matrice contrattuale dei fondi bilaterali non sarebbe intaccata dalle previsioni *ex lege* che ne regolano la costituzione, rilevando a tal fine la connotazione privatistica del momento genetico (teoria c.d. ontologica) ⁽⁸⁸⁾. Anche se disciplinate dalla legge, infatti, la costituzione e la successiva istituzione dei fondi, poi collocati presso l'Inps come gestioni *ad hoc*, non sarebbero in grado di incidere sull'atto di impulso delle parti collettive da cui i fondi medesimi traggono origine, il quale rimarrebbe pur sempre un contratto plurilaterale

⁽⁸⁷⁾ In tal modo il legislatore scinde in due momenti la genesi dei fondi, distinguendo la costituzione dall'istituzione dei medesimi e riconducendo la prima all'attività delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e la seconda ad un'attività eteronoma ministeriale; sul punto cfr. G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in D. GAROFALO, E. BALLETTI (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, cit., p. 275; A. TURSI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 497 ss.

⁽⁸⁸⁾ In tal senso S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., pp. 572 ss.

con comunione di scopo ai sensi dell'art. 1420 c.c., riconducibile all'istituto dell'associazione. Del pari, la gestione economica mutualistica e la destinazione delle risorse al conseguimento di uno scopo comune non lucrativo deporrebbero per una qualificazione dei fondi quali associazioni che, in assenza di personalità giuridica, sarebbero da ritenersi non riconosciute *ex art. 36 c.c.* ⁽⁸⁹⁾.

Diversamente, l'opposta e maggioritaria soluzione interpretativa, puntando sul momento funzionale, attribuisce ai fondi di solidarietà una qualificazione pubblicistica (teoria c.d. funzionalista) ⁽⁹⁰⁾. Tale orientamento riconosce la natura ibrida e mutevole dei fondi, i quali, a partire da una genesi privatistica, subirebbero poi una successiva attrazione nell'ambito del diritto pubblico in ragione del loro concreto operare ⁽⁹¹⁾.

In particolare, l'allontanamento dai connotati privatistici propri della bilateralità sarebbe rimarcato, nella disciplina dei fondi, dai vincoli derivanti dall'intreccio creato dal legislatore tra fonti pubbliche e private ⁽⁹²⁾ che, di fatto, finisce per privare le parti

⁽⁸⁹⁾ G. R. SIMONCINI, *Il Fondo di solidarietà per le imprese del credito*, in *MGL*, 2015, n. 11, pp. 792 ss.

⁽⁹⁰⁾ Così G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., pp. 289 e 291; S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., pp. 236 ss.; A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., pp. 520 ss.; nel sistema della l. n. 92/2012 cfr. A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., pp. 497-498; G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2012, n. 143, p. 9 ss.; G. SIGILLÒ MASSARA, *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 90; D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, cit., 1011; ID., *Gli ammortizzatori sociali*, cit., pp. 166 ss.; V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, pp. 557 ss.; A. DI STASI, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *RDSS*, 2013, n. 3, pp. 574 ss.; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 648 ss.; ancor prima, con riferimento ai fondi *ex l. n. 662/1996*, G. SIGILLÒ MASSARA, *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *IPrev*, 2008, n. 1, pp. 35 ss.; A. PANDOLFO, I. MARIMPIETRI, *Ammortizzatori sociali fai da te: il caso del settore del credito*, in *RPPP*, 2001, n. 1, pp. 110 ss., spec. pp. 111 e 121; F. LISO, *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, 1998, n. 78, p. 254.

⁽⁹¹⁾ Già in passato M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *DPL*, 1997, n. 36, pp. 2577 ss. aveva definito gli enti bilaterali come di una sorta di organismi fluttuanti tra il privato e il pubblico, dotati di una legittimazione dell'autonomia collettiva, ma anche di un vero e proprio riconoscimento del legislatore.

⁽⁹²⁾ In proposito G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., pp. 9 ss., afferma che «i fondi di solidarietà nascono come libera espressione della volontà delle parti sociali, e tuttavia subiscono una progressiva trasfigurazione genetica acquistando una sempre più accentuata connotazione vincolistica. Infatti, a differenza di quanto avviene con riferimento agli Enti bilaterali, dove anche dopo la costituzione degli stessi l'adesione delle parti rimane facoltativa, dall'atto volontario con cui l'autonomia collettiva istituisce un fondo di settore derivano conseguenze automaticamente vincolanti per gli operatori di settore, specie per quanto concerne l'obbligo di effettuare versamenti contributivi»; analogamente M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro* cit., p. 253; G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva*, cit., p. 54.

sociali di gran parte delle funzioni decisionali ⁽⁹³⁾, contenute e indirizzate dalle prescrizioni di legge sin dal momento della costituzione ⁽⁹⁴⁾.

A favore di questa ricostruzione va, inoltre, ricordato che i fondi non hanno personalità giuridica e sono gestioni autonome dell'Inps ⁽⁹⁵⁾, quindi, pur avendo una certa autonomia gestionale, non sono soggetti giuridici distinti dall'ente previdenziale, neanche sul piano processuale ⁽⁹⁶⁾, né possono essere accomunati ai patrimoni autonomi perché, pur traendo origine dall'autonomia privata, essi sono soggetti alle regole di controllo e di gestione proprie dei regimi della contabilità pubblica (che impongono l'obbligo di predisporre bilanci previsionali e consuntivi) ⁽⁹⁷⁾.

Non meno rilevante, ai fini qualificatori, è la valorizzazione della finalità perseguita dai fondi bilaterali, che contribuisce in via determinante a sancirne la natura pubblicistica: essi, infatti, nel garantire la tutela del reddito dei lavoratori dipendenti, svolgono una funzione del tutto sovrapponibile a quelle della CIG (ma anche delle prestazioni di accompagnamento alla pensione di vecchiaia o anticipata) ⁽⁹⁸⁾.

In tale direzione, un ausilio interpretativo può essere tratto dall'orientamento espresso dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione con riferimento ai fondi paritetici per la formazione continua, che, peraltro, per espressa previsione dell'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, possono confluire nei fondi di solidarietà bilaterali ove istituiti (*ex art.* 118, l. n. 388/2000) dalle parti firmatarie degli accordi e contratti collettivi costitutivi dei fondi bilaterali stessi.

⁽⁹³⁾ Cfr. L. BELLARDI, *Contrattazione territoriali ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, 1997, n. 1, pp. 17 ss.; G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., pp. 271 ss.; L. SURDI, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, in C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, 2018, pp. 100 ss.

⁽⁹⁴⁾ Efficacemente M. DI RIENZO, *Obblighi di gestione e contabili dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, pp. 611 e 616 afferma che «in capo alle associazioni sindacali che hanno preso l'iniziativa di costituzione del fondo, non persiste la titolarità di poteri dispositivi del fondo medesimo, né la titolarità di una pretesa di genere proprietario»; e che «il fondo non è configurabile come un patrimonio autonomo rispetto alle associazioni che lo costituiscono poiché se pure nasce per impulso negoziale (coartato) della autonomia privata, le regole che da quel momento, al medesimo sono applicabili lo rendono subito qualcosa di diverso».

⁽⁹⁵⁾ Per i fondi di solidarietà bilaterale ciò è espressamente statuito dall'art. 26, comma 5, d.lgs. 148/2015, mentre per il FIS, v. circ. Inps n. 100, 2 settembre 2014, che parla di autonoma gestione finanziaria e patrimoniale.

⁽⁹⁶⁾ Così R. BORTONE, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, pp. 596 e 599.

⁽⁹⁷⁾ V. M. DI RIENZO, *op. cit.*, pp. 611 e 616; S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., p. 238; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., pp. 648 ss.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, pp. 525-526; adesivamente S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., p. 243; S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *op. cit.*, p. 71; G. LEONE, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., p. 303; V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 562.

Con riguardo ai fondi interprofessionali, il Consiglio di Stato (invero, all'esito di oscillazioni interpretative)⁽⁹⁹⁾, nonché l'Autorità Nazionale Anticorruzione⁽¹⁰⁰⁾ hanno accolto una qualificazione in termini pubblicistici. In tali ipotesi, il dato funzionale è stato ritenuto l'elemento dirimente ed essenziale per escludere la natura privata. Altrettanto potrebbe perciò dirsi anche per i fondi di solidarietà bilaterali in ragione della funzione sostitutiva che essi sono chiamati a svolgere rispetto agli strumenti di diritto pubblico.

L'adesione a tale, maggioritaria, ricostruzione, che valorizza il compito demandato ai fondi dalla regolamentazione eteronoma, cioè di perseguire finalità equivalenti a quelle della previdenza obbligatoria, affidando, quindi, seppur *latu sensu*, alla contrattazione collettiva una porzione della tutela previdenziale, diventa cruciale anche ai fini della collocazione sistematica dei fondi medesimi rispetto al sistema di sicurezza sociale delineato dall'art. 38 Cost.⁽¹⁰¹⁾.

La circostanza che i fondi bilaterali di solidarietà, pur rimanendo a costituzione contrattuale, abbiano visto progressivamente accrescere le proprie funzioni (con la l. n. 92/2012 e il d.lgs. n. 148/2015 e ss. mm.) sino a ricomprendervi anche quella di tutela sociale, ne determina e giustifica la riconduzione entro l'alveo dell'art. 38, commi 2 e 4, Cost., quali strumenti deputati a svolgere la medesima funzione degli istituti pubblici, ma nell'area in cui l'intervento di questi ultimi è assente⁽¹⁰²⁾. Le prestazioni erogate dai fondi, quali ammortizzatori "privati", si aggiungono così agli ammortizzatori

⁽⁹⁹⁾ V. C. Stato, parere n. 2957/2004 che si era orientato per la qualificazione pubblicistica; successivamente C. Stato, parere definitivo, n. 1095/2011 con nota di M. FAIOLI, *I fondi paritetici per la formazione continua. Bilateralità «di scopo», contribuzione, natura privatistica*, in *MGL*, 2012, n. 5, pp. 395 ss., aveva poi avanzato la qualificazione privatistica; ancora C. Stato, parere n. 386/2012 aveva posto in dubbio che dalla riconduzione delle risorse destinate al finanziamento dei fondi alle prestazioni patrimoniali imposte, fosse possibile inferire la natura pubblicistica degli enti e qualificare i contributi stessi a carico delle finanze pubbliche; infine C. Stato n. 4304/2015 ha concluso per la valenza pubblicistica dei fondi a partire dalla natura pubblica delle correlate risorse, finalizzate all'esercizio di funzioni pubbliche di interesse generale.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. nota Agenzia Nazionale Anticorruzione 25 gennaio 2016, che evidenziava come la veste giuridica formalmente privatistica dei fondi non possa ritenersi sufficiente ad escluderne una qualificazione come organismi di diritto pubblico, tenuti al rispetto delle procedure di aggiudicazione imposte dal diritto comunitario e nazionale in materia di appalti pubblici, in presenza di una disciplina normativa che presenta molteplici elementi di pubblicizzazione, su cui spicca la qualificazione pubblicistica dei contributi che afferiscono ai fondi, riconducibili alle prestazioni imposte di cui all'art. 23 Cost.; su cui cfr. M. FAIOLI, *Pubblici poteri e responsabilità nel sistema dei fondi paritetici per la formazione continua*, in *RDSS*, 2016, n. 3, pp. 493 ss.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. per un ragionamento analogo anche C. cost. 28 luglio 2000, n. 393, la quale, come già in precedenza C. cost. 3 ottobre 1990 e C. cost. 8 settembre 1995, n. 421, ha individuato il fondamento costituzionale della previdenza complementare nell'art. 38, comma 2, Cost., in quanto «concorre ad assicurare funzionalità ed equilibrio all'intero sistema pensionistico, in corrispondenza dell'obiettivo perseguito dal legislatore di coniugare l'entità della spesa pensionistica, da ricondurre a parametri sostenibili, con un più adeguato livello di copertura previdenziale».

⁽¹⁰²⁾ Cfr. G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in *RDSS*, 2021, n. 2, pp. 2279 ss.; ID., *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, 2012, p. 88 ss.; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., pp. 628 ss.; S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., p. 245; ID., *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., p. 80; M. D'ONGHIA, *Diritto previdenziale e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 64 ss.; D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M.

sociali pubblici come «un ulteriore livello di solidarietà da gestire attraverso i classici meccanismi della bilateralità» ⁽¹⁰³⁾.

I fondi incarnano, forse più di ogni altro istituto, la tendenza legislativa ad attrarre e utilizzare risorse private nel sistema di previdenza sociale ⁽¹⁰⁴⁾ dando luogo ad una sorta di ibridazione dei due livelli di welfare pubblico e privato, in cui le forme proprie del c.d. welfare secondo (privato) vengono attratte entro schemi regolativi e procedurali tipici del c.d. welfare primo (pubblico) per mezzo di interventi dell'autorità legislativa e amministrativa nel momento costitutivo e in quello di verifica dell'azione e dei risultati ⁽¹⁰⁵⁾.

Ne deriva una conseguente limitazione della libertà delle organizzazioni sindacali di apprestare un sistema di previdenza privata libera, che ne esclude in radice la riconducibilità al comma 5 dell'art. 38 Cost. L'elevato livello di ingerenza eteronoma, la funzione (pubblica) esercitata e il carattere obbligatorio dei fondi, ne impediscono l'attrazione nel perimetro della previdenza privata, che, per definizione, non può difettare dell'elemento della "eventualità" e quindi della "libertà" d'iniziativa sancita dal citato comma 5.

Del pari, anche l'esclusività della tutela sociale offerta dai fondi bilaterali nel loro ambito di applicazione soggettivo, in contrapposizione alla complementarità delle prestazioni proprie del sistema del c.d. doppio pilastro ⁽¹⁰⁶⁾, ne evidenzia lo scostamento rispetto al modello del c.d. *welfare mix*, in cui lo stretto collegamento funzionale tra strutture pubbliche e private per la realizzazione degli obiettivi di protezione sociale previsti dalla Costituzione gioca su un piano di interazione e non di sostituzione ⁽¹⁰⁷⁾. Fatte queste premesse è d'obbligo anche interrogarsi, in conclusione, sulla legittimità dell'autolimitazione della previdenza pubblica, per motivi di contenimento della spesa,

BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2013, vol. VI, pp. 544 ss.

⁽¹⁰³⁾ Così G. ZAMPINI, *Enti Bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, cit., pp. 1 ss.; in proposito S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., pp. 81-82, afferma che il nostro sistema costituzionale non consente di affidare alla negozialità privato-collettiva una tutela sostitutiva di quella prevista dall'art. 38, comma 2 Cost., sottolineando che, nell'area della protezione sociale di base, sono gli organi e gli istituti predisposti o integrati dallo Stato a dover realizzare i compiti previsti dall'art. 38 Cost., sì da evitare settorializzazioni e corporativizzazioni delle tutele e garantire diritti omogenei a fronte di una situazione di bisogno derivante da mancanza di lavoro.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. quasi testualmente G. SIGILLÒ MASSARA, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, cit., p. 608; analogamente S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, 2013; L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori «privati»*, cit., p. 255; S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà*, cit., p. 578; M. SQUEGLIA, *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p. 628.

⁽¹⁰⁵⁾ Così S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 83.

⁽¹⁰⁶⁾ Sul sistema previdenziale fondato sul c.d. doppio pilastro, in cui la previdenza privata agisce in funzione meramente integrativa di quella pubblica cfr., a fini comparatistici, I. REGALIA, S. GASPARRI, *Social partners' involvement in unemployment benefit regimes in Europe*, in www.eurofound.europa.eu, 2012; T. WILTHAGEN, *Flexicurity Practices in the EU – Which Way is Up?*, in www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/reflect/, 2012.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 260; S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., pp. 243-244.

a favore dell'autonomia privato-collettiva, delegata al soddisfacimento di bisogni socialmente rilevanti e costituzionalmente tutelati, come quelli derivanti dallo stato di disoccupazione.

Invero, la questione può difficilmente essere risolta in termini meramente assiologici, intendendo cioè la tutela di base dei bisogni socialmente rilevanti come prerogativa esclusivamente pubblica e confinando l'intervento privato alla mera tutela integrativa, sì da scongiurare settorializzazioni e corporativizzazioni delle tutele⁽¹⁰⁸⁾. Non si può nascondere che l'esistenza e la misura dei diritti previdenziali appaiono oggi più che in passato condizionate dalle esigenze di contenimento delle dinamiche di spesa⁽¹⁰⁹⁾ e che l'ibridazione tra pubblico e privato sembra destinata a diventare regola, piuttosto che eccezione, dell'attuale modello organizzativo di sicurezza sociale necessario per far fronte alla crisi del *Welfare State*⁽¹¹⁰⁾.

In tale scenario, se non è realistico escludere aprioristicamente l'intervento (del finanziamento) privato, è semmai sul livello di adeguatezza della prestazione da questo erogate che non dovrebbero essere ammessi arretramenti, pena il contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost.

In altre parole, anche allorquando lo Stato non riesca o non voglia più soddisfare alcuni bisogni socialmente rilevanti mediante i sistemi di previdenza pubblica e li assegni alla gestione privata, resta l'esigenza di garantire l'effettività della tutela evitando una precarizzazione dei diritti soggettivi previdenziali⁽¹¹¹⁾.

2.2. L'estensione dei beneficiari attraverso l'obbligo di adesione ai fondi: questioni (vecchie e nuove) di legittimità

La struttura dei fondi bilaterali di solidarietà costruita – o meglio rivista – dal *Jobs Act*, istituzionalizza un sistema di ammortizzati sociali privati a carattere *latu sensu* obbligatorio, che completa quello pubblico con la funzione di «secondo polmone del sistema a tutela del reddito, anche prima dell'evento di disoccupazione e quindi già in costanza

⁽¹⁰⁸⁾ S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., p. 246.

⁽¹⁰⁹⁾ Sul tema v. *amplius* M. D'ONGHIA, *Diritto previdenziale e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. pp. 56 ss.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. G. SIGILLÒ MASSARA, *Verso il welfare mix, tra fondi di solidarietà e previdenza complementare*, cit., 619 ss., il quale sottolinea anche come «nel momento in cui la globalizzazione pone nuove sfide ai modelli di protezione sociale [...] appare necessaria la ricerca di un differente equilibrio tra la tutela del lavoro e della persona e le esigenze dell'economia, destinate a condizionare prepotentemente gli assetti delle tutele anche in funzione del binomio «sostenibilità del debito-principio del pareggio di bilancio» che potrebbe aprire una strada per l'ingresso, nel nostro ordinamento, di regole elaborate in un contesto ispirato ad un quadro assiologico distante dal quello espresso dai padri costituenti, con riguardo sia alle dinamiche generali dei rapporti tra politica e mercato, sia, in particolare, in merito al rango dei diritti sociali»; su tale prospettiva cfr. B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, 2015; S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro nella crisi europea. A proposito di un recente volume*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”.INT, 2016, n. 126; M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I, pp. 363 ss.; G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali “emergenza Covid-19”: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *DRI*, 2020, n. 3, pp. 749 ss.

⁽¹¹¹⁾ Sul tema della precarizzazione dei diritti previdenziali cfr. le considerazioni di R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2014, p. 164; M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *DLRI*, 2013, p. 641.

di rapporto»⁽¹¹²⁾, coinvolgendo l'autonomia collettiva in misura varia a seconda della tipologia di fondo di solidarietà considerato. Essa, infatti, si articola in quattro istituti che operano tra loro in modo sostitutivo ma complementare, secondo una precisa gerarchia operativa: i fondi di solidarietà bilaterali, i fondi di solidarietà bilaterali alternativi, il Fondo intersettoriale delle PATB e il Fondo di integrazione salariale (FIS)⁽¹¹³⁾.

Ciascuna tipologia di fondi ha una propria disciplina autonoma, sebbene vi siano, da un lato, dei rinvii normativi interni al d.lgs. n. 148/2015 che rendono la regolamentazione dei diversi fondi osmotica sotto plurimi aspetti e, dall'altro, previsioni generali valide per tutti i fondi o per alcuni di essi.

Tali ultime disposizioni, di cui pare necessario far menzione preliminarmente, sono quelle di cui all'art. 39, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui: ai fondi di solidarietà bilaterali, alternativi e al FIS si applica l'art. 2, commi 1 e 4, d.lgs. n. 148/2015, che include tra i destinatari dei trattamenti erogati dai fondi anche i lavoratori assunti con contratto di apprendistato⁽¹¹⁴⁾ e prevede la proroga della durata di tale contratto per un periodo equivalente a quello dell'intervento elargito dalla bilateralità, nonché, nel caso di apprendistato diverso da quello di tipo professionalizzante, la necessità che la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro non pregiudichino il completamento del percorso formativo in essere; ai soli fondi di solidarietà bilaterali e al FIS, si applica l'art. 4, comma 1, relativo alla durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile dei trattamenti integrativi per unità produttiva; ai medesimi fondi si applica altresì l'art. 7, commi 1-4, d.lgs. n. 148/2015, che regola le modalità di pagamento della integrazione salariale a fine periodo di paga, con successivo rimborso o conguaglio fra contribuzioni e prestazioni, ovvero rimborso, nonché il pagamento diretto della indennità ordinaria da parte della sede Inps territorialmente competente, in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa e su espressa richiesta di quest'ultima⁽¹¹⁵⁾; sempre ai medesimi fondi si applica l'art. 8, d.lgs. n. 148/2015, attinente alla compatibilità tra percezione delle integrazioni salariali e svolgimento di attività lavorativa; a tutti i fondi (*ex artt.* 26, 27, 29 e 40), si applica, in relazione ai trattamenti decorrenti dal 1° gennaio 2022 anche l'art. 3, comma 9, che riconosce ai beneficiari delle integrazioni salariali l'assegno per il nucleo familiare (su cui v. *infra*).

⁽¹¹²⁾ Così, A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., p. 500.

⁽¹¹³⁾ Nella vigenza della l. n. 92/2012 tale fondo era denominato Fondo di solidarietà residuale ed è stato istituito presso l'Inps con il d.i. 7 febbraio 2014, n. 79141, per poi essere adeguato, ad opera del d.i. 3 febbraio 2016, n. 94343 alle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015, che hanno altresì disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2016, il mutamento di denominazione in Fondo di integrazione salariale (FIS); un ulteriore adeguamento alle disposizioni della l. n. 234/2021 è stato disposto dal d.i. 22 luglio 2022; sottolineano S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 64 come la denominazione di tale fondo sia emblematica di un «ulteriore processo di accostamento al meccanismo di integrazione salariale del titolo I dello stesso d.lgs. n. 148».

⁽¹¹⁴⁾ In tal senso v. nota Min. lav. 14 aprile 2016, prot. n. 8475; msg. Inps n. 24, 5 gennaio 2016; msg. Inps n. 3109, 18 luglio 2016.

⁽¹¹⁵⁾ Circ. Inps n. 30, 12 febbraio 2016, § 8.3; il mancato richiamo al comma 5-*bis* dell'art. 7, d.lgs. n. 148/2015 (aggiunto dalla l. n. 234/2021 e poi modificato dal d.l. n. 4/2022) non trova invece applicazione con riguardo ai fondi.

Quanto alla struttura del sistema dei fondi, il legislatore del 2015, in continuità con quello del 2012, ha adottato un modello di bilateralità “spurio”⁽¹¹⁶⁾ per i fondi di solidarietà istituiti presso l’Inps e perciò anche detti *inpsizzati*⁽¹¹⁷⁾ (art. 26), accanto ad uno “puro”, proprio dei fondi alternativi (art. 27), e completato da una «rete di sicurezza»⁽¹¹⁸⁾ dell’intero sistema data dal FIS (art. 29), chiamato ad operare in via residuale, in caso cioè di inerzia delle parti sociali nella creazione degli altri tipi di fondo, e perciò a genesi interamente pubblica. Da ultimo, la specificità territoriale e istituzionale delle PATB ha motivato l’istituzione di un apposito fondo territoriale intersettoriale (art. 40).

Il modello di base su cui dovrebbe fondarsi, nell’intenzione del legislatore, la tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro nei settori che non rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 10, d.lgs. n. 148/2015, è quello dei fondi di solidarietà bilaterali, la cui costituzione è demandata alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le quali devono provvedervi mediante accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, al fine di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa per le stesse causali di intervento CIG⁽¹¹⁹⁾.

La tutela che tali fondi sono chiamati a predisporre è innanzi tutto la medesima offerta dagli istituti di CIGO e CIGS, mutuandone la *ratio* di assicurare protezione in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell’attività lavorativa per le stesse cause relative all’intervento CIG. Tuttavia, si anticipa, questo rappresenta il livello minimo di protezione dei fondi, i quali possono anche predisporre tutele integrative e aggiuntive (*ex artt.* 26, commi 9 e 32, su cui v. *infra*).

La *costituzione* dei suddetti fondi è affidata all’iniziativa dell’autonomia collettiva (art. 26, comma 1), abilitata all’uopo a stipulare accordi o contratti collettivi; mentre la loro effettiva *istituzione*, coincidente con il loro incardinamento presso l’Inps quali gestioni autonome dell’Ente prive di personalità giuridica (comma 5), è demandata ai decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, che devono recepire agli accordi e i contratti collettivi entro 90 giorni dalla loro sottoscrizione (comma 2)⁽¹²⁰⁾. Il citato art. 26 sembra, quindi, scindere due momenti, la costituzione e l’istituzione del fondo⁽¹²¹⁾, riconducendo il primo all’attività delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e pertanto ad un atto *iure*

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., p. 523, che con la locuzione «*bilateralità spuria*», poi ripresa anche da altra dottrina, ha indicato la limitazione del ruolo delle parti sociali nella costituzione dei fondi di cui all’art. 3, comma 4, l. n. 92/2012 (il cui equivalente oggi è dato dai fondi dell’art. 26, d.lgs. n. 148/2015) «al concepimento del fondo ed alla definizione delle regole», mentre con quella di «*bilateralità pura*», attribuita ai fondi dell’art. 3, comma 14, l. n. 92/2012 (fondi bilaterali alternativi di cui all’art. 27, d.lgs. n. 148/2015), ha individuato una bilateralità, sostenuta sì dalla legge, ma che al contempo «*mantiene la propria autonomia*».

⁽¹¹⁷⁾ Riutilizzando un’evocativa espressione di M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 407 ss.

⁽¹¹⁸⁾ Così L. SURDI, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., p. 100.

⁽¹¹⁹⁾ Circ. Inps n. 30/2016 cit., § 3.

⁽¹²⁰⁾ Termine da ritenersi ordinatorio, v. circ. Inps n. 176/2016, cit.

⁽¹²¹⁾ Sul ruolo del contratto collettivo come negozio preliminare v. V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 556.

privatorum, e il secondo ad un'attività eteronoma ministeriale, di natura procedimentale e *iure publicorum*, che consente all'Inps di poter "ricevere" il fondo stesso ⁽¹²²⁾.

Le sette modalità di cui all'art. 26, commi 1 e 2, d.lgs. n. 148/2015, devono essere utilizzate anche per apportare modifiche agli atti istitutivi di ciascun fondo.

Come si è più sopra già accennato, la prevista obbligatorietà di istituzione di tali fondi per tutti i settori che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 10, d.lgs. n. 148/2015 in relazione ai datori di lavoro che occupano almeno un dipendente, pone, come già avvenuto nella vigenza dell'analoga previsione di cui alla l. n. 92/2012, il dubbio di una incompatibilità con il principio costituzionale di libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost. ⁽¹²³⁾.

A tale riguardo giova però osservare che il sospetto di illegittimità costituzionale derivante dalla prescrittività delle disposizioni in materia di costituzione dei fondi può ritenersi superato in ragione sia del recepimento dei contratti collettivi costitutivi dei fondi da parte dei decreti ministeriali, sia della operatività subalterna del FIS. La mancata costituzione del fondo bilaterale, infatti, non trova altra "sanzione" se non l'intervento del FIS, con la conseguenza che sulle organizzazioni sindacali non pesa un vero e proprio obbligo, quanto, semplicemente, un onere di attivazione ⁽¹²⁴⁾, giacché alle stesse viene pur sempre lasciata la libertà di scegliere se procedere *ex art.* 26, oppure, di lasciare le categorie di riferimento assoggettate alla competenza residuale del FIS ⁽¹²⁵⁾.

Analoghi dubbi di incompatibilità con il dettato costituzionale potrebbero essere tralati al momento in cui, conclusi gli accordi collettivi costitutivi, sorge l'obbligo di

⁽¹²²⁾ Ai sensi dell'art. 26, comma 6, d.lgs. n. 148/2016, gli oneri di amministrazione di ciascun fondo di solidarietà bilaterale sono determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'Inps.

⁽¹²³⁾ Sul punto cfr. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit., pp. 753 ss., secondo cui «l'obbligatorietà della partecipazione contrattuale contrasta con la tutela costituzionale della libertà sindacale e determina l'illegittimità della scelta».

⁽¹²⁴⁾ Così F. LISO, *Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri*, *www.bollettinoadapt.it*, 20 settembre 2012, pp. 5-6; M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 267; S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p. 577; R. BORTONE, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, cit., p. 595; G. R. SIMONCINI, *Il Fondo di solidarietà per le imprese del credito*, cit., p. 793; S. RENGÀ, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., p. 239; in senso analogo dopo il riordino del 2021, v. M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, cit., pp. 1325-1326.

⁽¹²⁵⁾ Optano per un percorso argomentativo parzialmente diverso, che pur giunge alla medesima conclusione A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p. 507, secondo cui «si riscontra semplicemente un sistema di tutele legalmente necessitato, con correlata obbligatorietà della partecipazione ad esso da parte dei destinatari, secondo lo schema proprio della sussidiarietà orizzontale, che esige l'intervento pubblico solo ove necessario per sussidiare il carente intervento privato»; G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., p. 274, che sposa «l'idea che il legislatore si riferisca alla necessità di realizzare il sistema [...] comprovata dalla previsione del fondo di integrazione salariale che opererà non solo nelle more della costituzione/istituzione dei fondi, ma anche in caso di disinteresse delle parti. Si può concludere, allora, che il ruolo della fonte negoziale è in realtà meramente eventuale nell'ambito del sistema esso, sì, obbligatorio, il cui funzionamento può prescindere dall'autonomia collettiva».

adesione e contribuzione all'ente bilaterale in capo ai datori di lavoro, in quanto derivante da norme di natura contrattuale collettiva, e quindi potenzialmente confliggere con la libertà sindacale negativa sancita dall'art. 39, comma 1, Cost. ⁽¹²⁶⁾.

Anche sotto tale profilo, il possibile contrasto può, tuttavia, dirsi superato, in questo caso, dall'operare del meccanismo di recepimento di cui all'art. 26, commi 2 e 4, che condiziona l'istituzione dei fondi al loro recepimento da parte dei decreti interministeriali, i quali determinano, poi, per ciascuno di essi l'ambito di applicazione «con riferimento al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro». Questi atti di normazione secondaria, una volta fatto proprio il contenuto della contrattazione collettiva, ne mutano anche la natura giuridica originariamente privatistica, dando luogo ad una sorta di “metamorfosi” in disciplina di diritto pubblico, cosicché, gli obblighi imposti ai datori di lavoro, nell'ambito della categoria di riferimento, trovano la loro fonte non già negli accordi costitutivi, quanto nei decreti che istituiscono i fondi come gestioni previdenziali obbligatorie ⁽¹²⁷⁾. Sono pertanto i predetti decreti che, fungendo da condizione necessaria perché il fondo sia operativo a tutti gli effetti, impongono in definitiva, con efficacia *erga omnes*, l'adesione e la contribuzione ai medesimi ⁽¹²⁸⁾.

Passando ad analizzare i soggetti abilitati alla costituzione dei fondi in parola, si nota che il legislatore ha stabilito un preciso livello di rappresentatività: quello nazionale. Nulla, invece, viene detto in ordine al livello di rappresentatività della strumentazione a disposizione dei soggetti abilitati, e, quindi se gli accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, debbano operare sul piano nazionale, ovvero possano anche agire su quello territoriale, con la conseguenza di poter costituire, oltre ai fondi nazionali, anche fondi aziendali o territoriali. Sul punto in dottrina si contrappongono una tesi possibilista, che scinde il livello territoriale di effettività da quello relativo alla rappresentatività ⁽¹²⁹⁾, e una tesi negazionista, che respinge l'eventuale costituzione di strutture operanti a livello territoriale ⁽¹³⁰⁾.

La prima opzione si fonda sull'osservazione che l'art. 26, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, affida ai decreti istitutivi dei fondi la determinazione, sulla base degli accordi e contratti collettivi, dell'ambito di applicazione dei fondi di solidarietà bilaterali, quanto al settore di attività, alla natura giuridica e alla classe di ampiezza dei datori di lavoro, ma

⁽¹²⁶⁾ D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno reddito e incentivo alla ricollocazione*, cit., pp. 888 ss.; F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., p. 530; S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2014, p. 377.

⁽¹²⁷⁾ V. ancora G. LEONE *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., pp. 274 ss.; S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., p. 239; L. SURDI, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., pp. 103-104; A. TURSI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, cit., 495; V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 556.

⁽¹²⁸⁾ Tale ricostruzione evita di riproporre, nel caso dei fondi di solidarietà, la questione analoga sorta con riferimento alla qualificazione delle norme del contratto collettivo istitutive degli enti bilaterali, su cui sia consentito rinviare a C. CARCHIO, *Il pagamento diretto ai lavoratori costituisce revoca implicita della delega alla Cassa Edile purché tempestivo*, in *MGL*, 2017, n. 8-9, pp. 607 ss. e ai riferimenti ivi contenuti.

⁽¹²⁹⁾ V. con riferimento alla disciplina del 2012 ma con considerazioni attuali anche alla luce del *Jobs Act*, A. TURSI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 493-494, che tuttavia scartava «l'improbabile ipotesi del fondo di solidarietà mono-aziendale».

⁽¹³⁰⁾ L. SURDI, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., p. 102; G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., p. 271.

non anche al livello territoriale di riferimento. La seconda, invece, muove dalla presenza testuale della sola disposizione che prevede espressamente i fondi intersettoriali e non già altre tipologie di fondi di livello territoriale, nonché dalla particolare severità delle discipline riferite all'equilibrio di bilancio e al divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità, la cui effettività sarebbe messa in discussione da fondi ad operatività eccessivamente ristretta e quindi contraddistinti da possibili instabilità finanziarie.

È, poi, possibile che in tali fondi *inpsizzati* confluisca, per espressa previsione dell'accordo sindacale costitutivo, l'eventuale fondo interprofessionale di formazione continua istituito dalle medesime parti firmatarie *ex art.* 118, l. n. 388/2000. In tal caso, i fondi bilaterali di solidarietà presentano una polifunzionalità che nasce dalla commistione con i fondi interprofessionali, nei quali il privato è chiamato a partecipare, nell'ambito proprio delle politiche attive, per la formazione continua dei lavoratori⁽¹³¹⁾. Fermo restando che le prestazioni, *ex art.* 26, comma 11, con riferimento ai datori di lavoro aderenti al fondo interprofessionale, sono riconosciute nel limite del relativo gettito, va osservato come la confluenza al fondo di solidarietà bilaterale di un contributo ulteriore (pari allo 0,3%⁽¹³²⁾) contribuisca a creare una sinergia di forze gestionali che incidono sulla promozione all'adesione e sull'efficienza amministrativa del fondo stesso⁽¹³³⁾.

Proseguendo con ordine nell'analisi delle altre tipologie di fondi che compongono lo schema delineato dal d.lgs. n. 148/2015, accanto al modello standard dei fondi di solidarietà bilaterale *ex art.* 26, si pongono i fondi di solidarietà alternativi di cui all'art. 27⁽¹³⁴⁾.

Questi ultimi, detti anche fondi “a bilateralità pura”, fanno riferimento ai settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro «nei quali, in considerazione dell'operare di consolidati sistemi di bilateralità e delle peculiari esigenze di tali settori, le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale hanno adeguato alla data di entrata in vigore del presente decreto le fonti normative e istitutive dei rispettivi fondi bilaterali» ovvero dei fondi interprofessionali di cui all'art. 118, l. n. 388/2000, o del Fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, di cui all'art. 12, d.lgs. n. 276/2003, alle finalità perseguite dall'art. 26, comma 1.

⁽¹³¹⁾ Sul punto cfr. A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., pp. 519 ss.; *ante Jobs Act* v. E. CARMINATI, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, 2012, p. 106 ss.

⁽¹³²⁾ Si tratta del gettito contributivo *ex art.* 25, comma 4, l. n. 845/1978.

⁽¹³³⁾ Così M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 415 ss.; sui fondi interprofessionali v. per tutti M. TIRABOSCHI, L. CASANO, *Fondi interprofessionali da ripensare per una moderna organizzazione del mercato del lavoro*, in *Professionalità*, 2017, n. 2, pp. 1 ss.

⁽¹³⁴⁾ Su cui v. circ. Inps n. 30/2016 cit., § 4; per approfondimenti in dottrina si rinvia a F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., 530; G. LEONE, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, in D. GAROFALO, E. BALLETTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 295 ss.; M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 407 ss.; L. SURDI, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., pp. 119 ss.

Si tratta, in particolare, di fondi il cui adeguamento è avvenuto «per fasi»⁽¹³⁵⁾, giacché in un primo tempo la legge Fornero (art. 3, comma 14) aveva previsto un adattamento delle fonti istitutive dei fondi già esistenti, alla data della sua entrata in vigore, nei settori nei quali fossero operanti consolidati sistemi di bilateralità⁽¹³⁶⁾. In seguito il d.lgs. n. 148/2015, partendo proprio dalla selezione già operata nel 2012, ha stabilito un ulteriore adeguamento alle proprie disposizioni dei soli fondi già adeguati ai sensi della l. n. 92/2012, e cioè quelli del settore dell'artigianato⁽¹³⁷⁾ e della somministrazione di lavoro⁽¹³⁸⁾ (art. 27, comma 1). Di conseguenza, il regime disposto nel 2015 ha portato a considerare oramai esaurito il potere delle parti sociali di costituire nuovi fondi alternativi, con l'effetto, che tutti i datori di lavoro che, alla data di entrata in vigore del *Jobs Act*, non erano assoggettati ai fondi alternativi già esistenti (i.e. fondi dell'artigianato e della somministrazione) risultavano attratti al FIS⁽¹³⁹⁾.

Il riordino del 2021 ha poi disposto che, a partire dal 1° gennaio 2022, la disciplina dei fondi bilaterali alternativi si applica anche ai datori di lavoro con un solo dipendente e che, di conseguenza, i fondi già costituiti alla predetta data devono adeguarsi a tale disposizione entro il 3° giugno 2023, essendo previsto, in caso contrario, che i datori di lavoro del relativo settore confluiscono al FIS⁽¹⁴⁰⁾.

⁽¹³⁵⁾ Così G. LEONE, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., p. 295; S. RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, cit., p. 119, parla al proposito di «adeguamento soft».

⁽¹³⁶⁾ Proprio con riferimento a tale criterio di selezione si erano posti numerosi dubbi interpretativi con riferimento alla concreta individuazione degli enti bilaterali da potersi considerare consolidati; in tema v. V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 559, che proponeva di considerare consolidati tutti gli enti bilaterali esistenti al momento di entrata in vigore della l. n. 92/2012, avvertendo però di come una siffatta interpretazione avrebbe portato al riconoscimento di molti fondi alternativi, tanti quanti erano gli enti bilaterali esistenti; F. LISO, *I fondi bilaterali alternativi*, cit., 524, che sottolineava l'irrilevanza, ai fini della verifica della presenza di sistemi di bilateralità consolidati, delle funzioni svolte dagli enti stessi; in proposito è, di seguito intervenuta l'interpretazione ministeriale che ha considerato come consolidati semplicemente gli enti costituiti prima del 18 luglio 2012 e già operanti a quella data, v. Interpello Min. lav. 24 gennaio 2013, n. 13.

⁽¹³⁷⁾ V. gli accordi interconfederali 30 novembre 2012, 31 ottobre 2013 e 29 novembre 2013 per la costituzione del Fondo di solidarietà bilaterale per l'artigianato (FSBA), nell'ambito dell'Ente bilaterale nazionale – EBNA recepiti nel d.i. n. 86986/2015; successivamente al d.lgs. n. 148/2015 v. accordo 10 dicembre 2015, recepito dal d.i. n. 95581/2016 che ad esso ha dato attuazione, nonché l'accordo del 2 settembre 2022.

⁽¹³⁸⁾ Già prima del d.lgs. n. 148/2015 vi erano atti pattizi funzionali, quali gli accordi 10 settembre 2013, di costituzione del Fondo di solidarietà per i lavoratori in somministrazione nell'ambito di Forma.Temp, e 9 dicembre 2014, di gestione del Fondo di solidarietà bilaterale per la somministrazione di lavoro, cui ha fatto seguito l'accordo 25 novembre 2015, attuativo delle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015, recepiti con appositi decreti interministeriali: d.i. n. 89581/2015, istitutivo del Fondo di solidarietà per i lavoratori in somministrazione, emanato ai sensi dell'art. 3, comma 16, l. n. 92/2012 e d.m. n. 95074/2016, di adeguamento alle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, cit., p. 242, che sottolinea come «il modello in questo caso risulta meno eteronomamente contingentato del modello base, ma molto di più di quanto previsto rispetto alla legge Fornero. In sostanza c'è stata una stretta eteroregolativa anche su queste realtà, pena in caso di mancato adeguamento la confluenza al FIS dei fondi costituiti da datori di lavoro che occupano mediamente più di 5 dipendenti».

⁽¹⁴⁰⁾ Circ. Inps 76/2022 cit., §5.1, specifica che, a decorrere dal 1° gennaio 2022, in applicazione del combinato disposto dell'art. 27 e dell'art. 20, comma 3-bis, d.lgs. n. 148/2015, sono altresì destinatarie, a prescindere dal requisito dimensionale, delle tutele del al Fondo di solidarietà bilaterale alternativo per l'artigianato (FSBA), oltre alle imprese artigiane di cui alla l. n. 443/1985 (circ. Inps n. 53/2019),

A mente dell'art. 27 la trasformazione dei fondi bilaterali, interprofessionali, ovvero di formazione e integrazione del reddito, in fondi alternativi, può comportare l'aggregazione anche di tutte e tre le tipologie di fondi oggetto di potenziale adeguamento. In tale ultima evenienza, di costituzione di un unico fondo bilaterale alternativo, l'art. 27, comma 2, prevede l'intangibilità degli obblighi contributivi di cui all'art. 118, l. n. 388/2000, con vincolo di destinazione d'uso delle risorse connesse alle finalità formative.

In considerazione della consolidata preesistenza di tali enti bilaterali, essi possono definirsi effettivamente alternativi in quanto conservano il loro carattere originariamente privatistico, giacché non vengono incardinati presso l'Inps, pur essendovi dei significativi innesti di natura pubblicistica connessi alle funzioni e al campo di applicazione che il d.lgs. n. 148/2015 assegna loro.

Diversamente dai fondi di solidarietà bilaterali, infatti, per tali fondi alternativi non sono previsti decreti ministeriali di recepimento, essendo invece stabilita una mera interlocuzione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con le parti sociali istitutive dei fondi bilaterali alternativi al fine di dettare disposizioni che determinino i criteri per garantire la sostenibilità finanziaria dei fondi, i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione degli stessi, i caratteri della contabilità dei fondi, le modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei (art. 27, comma 6) ⁽¹⁴¹⁾.

Anche con riferimento ai fondi alternativi si ripropone, pertanto, la quesitone della compatibilità tra efficacia soggettiva dei contratti collettivi che costituiscono e disciplinano i suddetti fondi a tutti i datori dei settori artigiano e del lavoro somministrato e la libertà sindacale negativa di cui all'art. 39, comma 1, Cost., non potendo, peraltro, in questa circostanza riproporsi un ragionamento analogo a quello spiegato in merito all'obbligatorietà (di adesione e contribuzione) come diretta derivazione del recepimento dei fondi spuri da parte dei decreti ministeriali. E pur tuttavia, anche per i fondi alternativi si è ritenuto che gli obblighi imposti ai datori di lavoro trovino la loro fonte non già nel contratto collettivo costitutivo dell'ente, bensì nello stesso d.lgs. n. 148/2015, come dimostrano le previsioni di cui all'art. 27, comma 5, lett. *a* ed *e*, che determinano indirettamente la misura delle aliquote contributive (mediante l'imposizione di un minimo contributivo) ⁽¹⁴²⁾.

Questa consolidata ricostruzione è però stata messa in discussione durante la vigenza della normativa pandemica con particolare riferimento al Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato (FSBA).

anche le c.d. imprese artigiane dell'indotto che fruivano, fino al 31 dicembre 2021, di trattamenti di CIGS; v. anche msg. Inps n. 2936/2022, cit.; circ. Min. lav. n. 20, 21 ottobre 2022.

⁽¹⁴¹⁾ Circ. Min. lav. n. 26, 4 agosto 2016.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., pp. 7 ss.; S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, cit., p. 577; V. BAVARO, *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 560 ss.; S. LEONARDI, *I fondi di solidarietà bilaterali*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Futura, 2013, p. 247; M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., pp. 407 ss.; M. LAI, *I Fondi bilaterali di solidarietà*, in Boll. Adapt, 12 luglio 2012.

Tale fondo, che già prima dell'adozione delle misure legislative emergenziali aveva disposto uno specifico intervento in caso di sospensione dell'attività aziendale determinate dalle conseguenze del Covid-19 ⁽¹⁴³⁾, è stato poi individuato dal legislatore come il soggetto preposto ad erogare gli speciali ammortizzatori sociali in favore dei lavoratori delle imprese artigiane, mediante un'apposita prestazione di assegno ordinario (AO) con causale *ad hoc*, integralmente finanziata da risorse pubbliche ⁽¹⁴⁴⁾.

L'AO in questione è stato riconosciuto alle imprese rientranti nella sfera di applicazione di FSBA, per tali intendendosi tutte le aziende qualificabili come artigiane, a prescindere dall'iscrizione al fondo e dall'adesione a Confartigianato e quindi anche quelle che non fossero in regola con la contribuzione perché inadempienti o morose, salva la regolarizzare della posizione contributiva mediante versamento al fondo dei contributi ordinari relativi al triennio precedente in 36 rate mensili ⁽¹⁴⁵⁾.

Considerata la natura negoziale di FSBA, molte imprese che applicavano un contratto collettivo diverso da quello sottoscritto da Confartigianato hanno così visto rigettate le proprie richieste di accesso alla prestazione durante la fase emergenziale, in quanto non risultavano iscritte al fondo e non erano in regola con i relativi versamenti contributivi ⁽¹⁴⁶⁾.

A fronte del rifiuto di FSBA di erogare l'AO, alcuni datori di lavoro non aderenti al fondo né intenzionati ad aderirvi, ma che ritenevano comunque di essere titolari del diritto di fruire dell'ammortizzatore sociale, in quanto finanziato da risorse pubbliche, hanno sollecitato l'intervento giudiziale.

Chiamata a pronunciarsi in merito, la giustizia amministrativa adita ha disposto in sede cautelare la sospensione delle delibere impugnate, ordinando a FSBA di consentire la presentazione dell'istanza per l'AO ⁽¹⁴⁷⁾ e ha, successivamente, annullato le stesse nella parte in cui richiedevano la regolarizzazione contributiva, sottolineando che l'unico requisito prescritto *ex lege* per accedere al trattamento di sostegno al reddito era dato dalla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 ⁽¹⁴⁸⁾.

Il Consiglio di Stato, diversamente, ha annullato le decisioni di primo grado declinando la propria giurisdizione a favore di quella del giudice ordinario: l'assenza in

⁽¹⁴³⁾ Accordo interconfederale 26 febbraio 2020 tra Confartigianato, CNA, Casartigiani, CLAAI e Cgil, Cisl, Uil e la relativa delibera di urgenza di FSBA del 2 marzo 2020.

⁽¹⁴⁴⁾ Art. 19, comma 6, d.l. n. 18/2020.

⁽¹⁴⁵⁾ V. circ. Confederazione Nazionale Artigianato 28 marzo 2020, delibera di FSBA 8 aprile 2020, n. 3; cfr. anche circ. Inps n. 47/2020, § 1.1, secondo cui non rileva ai fini della presentazione della domanda di accesso alle tutele del FSBA «se l'azienda sia in regola con il versamento della contribuzione».

⁽¹⁴⁶⁾ Si veda al proposito il particolare caso dell'accordo quadro regionale siglato in Sardegna, che ha promosso l'adesione al FSBA per ovviare a tale problema, stabilendo che «nel caso di imprese artigiane non aderenti o morose al Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato, e quindi impossibilitate per mancanza di requisito soggettivo ad accedere all'assegno ordinario per i propri dipendenti in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, la Regione autonoma della Sardegna si impegna [...] a istituire uno specifico finanziamento [...] finalizzato a consentire a tali imprese di regolarizzare la propria iscrizione al suddetto fondo e avere così accesso ai trattamenti di sostegno al reddito per i dipendenti» (art. 10); identica forma di finanziamento è stata assegnata anche alle imprese aderenti ad altri fondi regionali bilaterali di solidarietà di settore che lo richiedessero per lo stesso motivo.

⁽¹⁴⁷⁾ V. i decreti del TAR Lazio 20 aprile 2020, n. 2897, e 26 maggio 2020, n. 4047.

⁽¹⁴⁸⁾ V. TAR Lazio 24 dicembre 2020, n. 13962, e 30 dicembre 2020, n. 14123.

capo a FSBA del potere pubblicistico di disporre un obbligo contributivo, in quanto prerogativa riservata alla legge, avrebbe radicato infatti la giurisdizione del giudice ordinario, a cui solo spetta di disapplicare eventuali atti del fondo in contrasto con le previsioni legali ⁽¹⁴⁹⁾.

Per parte sua, la giurisprudenza ordinaria si è pronunciata definendo anche la questione, ritenuta pregiudiziale, dell'esistenza o meno di un generale obbligo dei datori di lavoro artigiani di iscrizione e contribuzione a FSBA. Ha così statuito che l'obbligo di contribuzione al fondo alternativo, pur non essendo espressamente previsto dalla legge, deriva dalla funzione sostitutivo-integrativa della previdenza pubblica che il d.lgs. n. 148/2015 ha assegnato al sistema dei fondi, la partecipazione al quale rappresenta una tutela necessitata secondo lo schema della sussidiarietà orizzontale. Ad avvalorare tale conclusione vi è poi anche la circostanza che l'intervento pubblico del fondo residuale, necessario per sussidiare il carente intervento privato, è prescritto solo per i settori non coperti dai fondi bilaterali e non, invece, per le imprese non aderenti al fondo operante nel settore. Ne deriva che l'adesione alla bilateralità non è condizionata dalla mera volontà dell'impresa e la sua omissione non può giustificare il mancato versamento della contribuzione dovuta al fondo ai sensi dell'art. 27, d.lgs. n. 148/2015.

Nonostante la natura sostanzialmente assistenziale delle integrazioni salariali con causale Covid-19, il caso dell'erogazione dell'AO speciale da parte di FSBA ha riaperto il dibattito sulla questione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi istitutivi dei fondi di solidarietà alternativi nei confronti dei datori di lavoro non affiliati alle parti stipulanti e non vincolati al relativo sistema contrattuale e, quindi, della sussistenza o meno di un vincolo di adesione e contribuzione per tutti i soggetti rientranti nella categoria di riferimento dei fondi stessi ⁽¹⁵⁰⁾.

Per ovviare ad ogni possibile dubbio interpretativo in merito ed evitarne la risoluzione unicamente in via giurisprudenziale, la legge di bilancio 2022 ha previsto un'apposita modifica dell'art. 33, d.lgs. n. 148/2015, in tema di applicabilità delle «disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria», cui è stato inserito un riferimento anche all'art. 27, e quindi ai fondi bilaterali alternativi, con conseguente applicabilità agli stessi di tutte le disposizioni dettate per la contribuzione obbligatoria in favore degli enti pubblici, comprese quelle relative alla riscossione coattiva e all'apparato sanzionatorio.

Nella medesima direzione si muove anche il neo-introdotta art. 40-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, che, pur non sancendo un dovere esplicito di contribuzione lo incentiva, poiché pone quale condizione per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC) il versamento dell'aliquota di contribuzione ordinaria ai fondi di solidarietà bilaterali di cui agli artt. 26, 27 e 40 (su cui v. anche cap. III).

⁽¹⁴⁹⁾ Cons. Stato 2 agosto 2021, n. 5657 e n. 5673; in tal senso si era espressa, in sede cautelare, anche la giurisprudenza ordinaria, adita in funzione di giudice del lavoro; v. Trib. Roma 30 ottobre 2020, che aveva riconosciuto la propria giurisdizione, respingendo la richiesta, avanzata dai datori di lavoro non iscritti alle associazioni aderenti al FSBA, di sospendere l'obbligo contributivo.

⁽¹⁵⁰⁾ Così L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori sociali emergenziali dei fondi bilaterali di solidarietà*, cit.; G. PIGLIALARMÌ, S. SPATTINI, F. LOMBARDO, G. NASCETTI, A. ZOPPO, *Autonomia collettiva e ammortizzatori sociali per il Covid-19*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Le sfide per le relazioni industriali*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, vol. V, p. 109; L.G. LUISETTO, *La bilateralità artigiana alla prova dei free riders*, in *Labor*, 19 maggio 2020.

In tal modo, pur senza una espressa previsione, viene sancita l'obbligatorietà di iscrizione e versamento della contribuzione ai fondi bilaterali, configurandosi, diversamente, l'inadempimento di un'obbligazione contributiva, per giunta di natura pubblicistica e perciò indisponibile alle parti ⁽¹⁵¹⁾.

Inoltre l'omologazione delle modalità di riscossione coattiva della contribuzione omessa e la relativa sanzionabilità dei datori inadempienti consente di superare la lacuna che nel previgente sistema lasciava i soli fondi alternativi privi di efficaci strumenti di tutela delle proprie ragioni creditorie, rischiando così di metterne in pericolo l'effettività della disciplina ⁽¹⁵²⁾, pur a fonte della coincidenza delle funzioni, di natura previdenziale, svolte da tutti i modelli di fondo.

Quanto alla specifica disciplina dei due fondi alternativi, va ricordato che le peculiarità del lavoro somministrato e del lavoro nel settore artigiano ⁽¹⁵³⁾ hanno determinato la creazione di regimi *ad hoc* per il sostegno al reddito dei lavoratori in questione da parte della bilateralità.

Nel settore artigiano, l'accordo 10 dicembre 2015 ⁽¹⁵⁴⁾, aveva dato attuazione all'art. 27, d.lgs. n. 148/2015 nella sua originaria formulazione, prevedendo l'erogazione di un assegno di durata e misura pari a quello ordinario *ex art.* 30, ovvero pari a quello di solidarietà *ex art.* 31, d.lgs. n. 148/2015 in favore di tutti i lavoratori dipendenti dell'artigianato e delle imprese che applichino i contratti collettivi sottoscritti dalle parti stipulanti, a prescindere dalla soglia dimensionale ⁽¹⁵⁵⁾.

Tale accordo è stato poi integrato dalle parti sociali costituenti l'FSBA il 2 settembre 2022 al fine di garantirne l'adeguamento alle previsioni della l. n. 234/2021 e del d.l. n. 4/2022. Si può osservare che, anche in tal caso, come in passato, la bilateralità artigiana, mira a garantire ai lavoratori un livello di tutela più elevato rispetto a quello sancito dalla normativa ordinaria, come dimostra ad esempio la durata, più estesa, delle prestazioni di AIS per le imprese di minori dimensioni ⁽¹⁵⁶⁾.

⁽¹⁵¹⁾ Sulla questione DURC, perplessità sono espresse da G. CANAVESI, *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto dalla Cig Covid-19 alla novella del d.lgs. n. 148/2015: quale continuità?*, cit., pp. 468 ss.

⁽¹⁵²⁾ Prima della l. n. 234/2021 L. SURDI, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., pp. 122-124, evidenziava come la diversità delle modalità di riscossione coattiva della contribuzione omessa e della relativa sanzionabilità per i datori inadempienti (oggi superata) aveva l'effetto di indebolire le ragioni creditorie dei fondi alternativi rispetto a quelle dei fondi bilaterali e del FIS.

⁽¹⁵³⁾ In particolare in tale settore il sistema bilaterale è consolidato da decenni, come dimostra la presenza degli accordi interconfederali 21 dicembre 1983, 27 febbraio 1987, 21 luglio 1988, 22 giugno 1983, siglati per istituire e gestire i fondi bilaterali regionali per il sostegno al reddito dei lavoratori del Comparto artigiano; in tema si rinvia a M. MOCELLA, *Gli ammortizzatori sociali per le imprese artigiane dopo la legge 28/1/09, n. 2*, in *DML*, 2010, n. 1-2, pp. 87 ss.; L. NOGLER, *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una "best practice"?*, in *DLRI*, 2014, n. 144, pp. 727 ss.

⁽¹⁵⁴⁾ Quanto alla disciplina degli organi deputati alla gestione del fondo, allo stato attuale resta in vigore quanto già previsto dal d.m. 9 gennaio 2015, n. 86986, emanato precedentemente alla riforma del 2015.

⁽¹⁵⁵⁾ Art. 1 e 3, accordo 10 dicembre 2015.

⁽¹⁵⁶⁾ Art. 2, accordo 2 settembre 2022, che riconosce 26 settimane di prestazioni ordinarie (AIS) per sospensione per causali ordinarie e/o straordinarie nel biennio mobile per tutti i datori di lavoro che abbiano fino a 15 dipendenti, in luogo delle 13 settimane previste ordinariamente *ex art.* 30, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015.

Nel settore del lavoro somministrato, il fondo, istituito presso Forma.Temp con gestione e contabilità separata ⁽¹⁵⁷⁾, assicura ai lavoratori somministrati a termine prestazioni di sostegno al reddito ⁽¹⁵⁸⁾ in ipotesi di riduzione o sospensione del lavoro, ovvero di cessazione dell'attività produttiva.

Nel primo caso, la fruizione del sostegno al reddito per il lavoro somministrato è agganciata alla ricorrenza della riduzione dell'orario o della sospensione del lavoro dei dipendenti dell'impresa utilizzatrice e alla fruizione da parte di questi ultimi degli ammortizzatori sociali. Non è quindi possibile l'erogazione di un trattamento di sostegno al reddito solo in favore dei lavoratori somministrati, senza che analogo trattamento sia previsto anche in favore dei dipendenti dell'impresa utilizzatrice ⁽¹⁵⁹⁾.

Nel secondo, la prestazione connessa alla cessazione dell'attività produttiva, erogata ai lavoratori somministrati assunti a termine, ma disoccupati da almeno 45 giorni e che abbiano lavorato almeno 5 mesi nell'arco degli ultimi 12 mesi, consiste in un contributo *una tantum* a titolo di sostegno al reddito, d'importo pari ad una indennità di disponibilità ⁽¹⁶⁰⁾.

Accanto alla previsione di politiche passive, l'accordo del 25 novembre 2015, concluso per dare attuazione alle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015, e recepito con appositi decreti interministeriali ⁽¹⁶¹⁾, affianca altresì misure di politica attiva – anche se non meglio specificate – il cui obiettivo è di favorire l'occupabilità dei lavoratori in somministrazione, il loro inserimento e reinserimento ⁽¹⁶²⁾.

La terza tipologia di fondo è costituita dal FIS, che rappresenta un fondo residuale in quanto operante nei confronti dei datori di lavoro anche con un solo dipendente che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 10 (che individua le aziende rientranti nella CIGO) nelle ipotesi in cui non siano stati costituiti fondi di solidarietà bilaterali *ex artt.* 26, 27 e 40 ⁽¹⁶³⁾.

Il FIS rappresenta, quindi, l'*extrema ratio* del sistema del sostegno al reddito bilaterale, in cui sono attratti tutti i datori di lavoro altrimenti esclusi dalla CIGO e dagli accordi di attivazione degli altri fondi, nonché i datori di lavoro rientranti nei fondi che non si adeguino alle previsioni del d.lgs. n. 148/2015 come modificato dalla l. n.

⁽¹⁵⁷⁾ Accordo 25 novembre 2015 recepito dal d.i. n. 89581, 17 aprile 2015; poi integrato dall'accordo 15 marzo 2022.

⁽¹⁵⁸⁾ Resta ferma la possibilità di individuare ulteriori prestazioni ai sensi del d.lgs. n. 148/2015; v. art. 1, accordo 25 novembre 2015.

⁽¹⁵⁹⁾ Art. 7, comma 2, accordo 25 novembre 2015; in tali casi il fondo riconosce ai lavoratori in somministrazione una prestazione di importo pari all'integrazione salariale e di durata massima pari alla durata residua del contratto di somministrazione stipulato tra Agenzia e utilizzatore, ovvero commisurato alla minore durata prevista dall'ammortizzatore sociale attivato dall'azienda utilizzatrice.

⁽¹⁶⁰⁾ Art. 8, dell'accordo 25 novembre 2015.

⁽¹⁶¹⁾ D.i. n. 95074/2016, finalizzato ad adattare alle previsioni di cui al d.lgs. n. 148/2015 il precedente d.i. n. 89581/2015, emanato ai sensi dell'art. 3, comma 16, l. n. 92/2012, ed istitutivo del Fondo di solidarietà per i lavoratori in somministrazione.

⁽¹⁶²⁾ Art. 11, accordo 25 novembre 2015.

⁽¹⁶³⁾ Art. 29, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, che ha sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2022 il comma 2, il quale assoggettava al FIS i datori di lavoro che occupavano mediamente più di cinque dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione del titolo I del d.lgs. n. 148/2015 e che non hanno costituito fondi di solidarietà bilaterali *ex artt.* 26, 27 e 40.

234/2021 ⁽¹⁶⁴⁾. Esso continua, pertanto, a rappresentare, anche nel nuovo impianto normativo, l'unico modello di fondo di solidarietà obbligatorio per legge che prescinde da un accordo costitutivo delle parti sociali comparativamente più rappresentative a livello nazionale ⁽¹⁶⁵⁾.

Tale fondo, istituito con d.i. 7 febbraio 2014, n. 79141⁽¹⁶⁶⁾ in attuazione dell'art. 3, comma 19, l. n. 92/2012 con la denominazione di Fondo residuale, è stato trasformato in FIS dal 1° gennaio 2016 ed adeguato alla disciplina del d.lgs. n. 148/2015 sia nella sua formulazione originaria, che in quella successiva alle modifiche introdotte nel 2021, da appositi decreti interministeriali ⁽¹⁶⁷⁾.

Come già anticipato, la natura residuale del FIS lascia inalterata la possibilità di sottoscrivere nuovi accordi *ex art. 26* per settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali già coperti dal FIS stesso, determinandosi, in tale evenienza, l'obbligo per i datori di lavoro che rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo fondo di effettuare il c.d. *opting out* dalla data di istituzione di quest'ultimo. Restano ferme tuttavia le gestioni a stralcio delle prestazioni già deliberate dal FIS, nonché l'acquisizione allo stesso dei contributi eventualmente già versati o dovuti ⁽¹⁶⁸⁾.

Da ultimo, recependo la logica del decentramento, l'art. 40, d.lgs. n. 148/2015, ha dato attuazione al d.lgs. 5 marzo 2013, n. 28 ⁽¹⁶⁹⁾ che aveva previsto la possibilità per le PATB di sostenere l'istituzione di un fondo di solidarietà territoriale intersettoriale cui, salvo diverse disposizioni, si applica la disciplina prevista per i fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art. 26, con espressa applicazione anche dell'art. 35 sull'equilibrio finanziario.

⁽¹⁶⁴⁾ Circ. Inps n. 76/2022, cit., § 6.

⁽¹⁶⁵⁾ Secondo G. FERRARO, *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 9, l'operatività di un fondo residuale evidenzerebbe «il sofferto equilibrio tra l'autonomia negoziale della fase promozionale, che deve essere in qualche modo preservata, e l'inestricabile complementarietà di tali trattamenti rispetto a quelli pubblici».

⁽¹⁶⁶⁾ V. art. 46, comma 2, d.lgs. n. 148/2015, che ha abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2016, il d.i. 79141/2014, unitamente all'art. 3, comma 20, 20-*bis* e 21, l. n. 92/2012.

⁽¹⁶⁷⁾ D.i. n. 94343/2016, poi integrato anche dalle disposizioni operative di cui alla circ. Inps n. 176/2016, cit. e d.i. 21 luglio 2022; considerato, poi, che il FIS è regolato dall'art. 29, d.lgs. n. 148/2015 e dalla disciplina non abrogata del precedente fondo di solidarietà residuale, nelle more dei tempi tecnici necessari per la piena entrata a regime del nuovo fondo, il regime intertemporale è stato previsto dalle note del Min. lav. del 14 gennaio 2016, prot. n. 203 e del 18 gennaio 2016, prot. n. 998, e dalla circ. Inps n. 22, 4 febbraio 2016.

⁽¹⁶⁸⁾ Art. 2, comma 5, d.i. n. 94343/2016, che consente al Comitato amministratore del FIS, *ex art. 36*, d.lgs. n. 148/2015, sulla base delle stime effettuate dall'Inps, di proporre al Ministero del lavoro e al MEF il mantenimento, in capo ai datori di lavoro del relativo settore, dell'obbligo di corrispondere la quota di contribuzione necessaria al finanziamento delle prestazioni già deliberate.

⁽¹⁶⁹⁾ Si tratta di una norma di attuazione dell'art. 2, comma 124, d.lgs. n. 191/2009, con cui il legislatore, derogando alla competenza esclusiva statale in materia di previdenza, ha delegato alle PATB le funzioni in materia di gestione di CIG, disoccupazione e mobilità, da esercitare sulla base di intese con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per coordinare e raccordare gli interventi, ivi compresa la possibilità di avvalersi dell'Inps sulla base di accordi con quest'ultimo; tale attribuzione, che prende atto e al contempo rafforza lo speciale statuto delle PATB, può essere dalle stesse esercitata esclusivamente nel rispetto dei principi della legislazione statale, con particolare riguardo ai criteri di accesso, utilizzando risorse aggiuntive del proprio bilancio, senza oneri a carico dello Stato.

Questo modello di fondo ha un'efficacia territorialmente circoscritta, in quanto destinato a coprire il territorio di entrambe le PATB, e un ambito di applicazione soggettiva definito, potendo ad esso essere ricondotti i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente ⁽¹⁷⁰⁾, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione della CIGO, che non abbiano costituito fondi di solidarietà bilaterali, anche alternativi, e che occupino almeno il 75% dei propri dipendenti in unità produttive ubicate nel territorio delle PATB ⁽¹⁷¹⁾. Restano, pertanto, esonerati dall'obbligo di aderire a questo fondo speciale non solo coloro che abbiano aderito ai fondi *ex artt.* 26 e 27, d.lgs. n. 148/2015, ma anche coloro che, nelle unità produttive suddette, occupino dipendenti in misura inferiore alla percentuale menzionata ⁽¹⁷²⁾.

Il decreto istitutivo del fondo territoriale è adottato d'intesa con i Presidenti delle due Province autonome e successivamente trasmesso al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al MEF, cui devono essere inoltrati anche i bilanci di previsione e di consuntivo del fondo ⁽¹⁷³⁾.

3. L'ambito di applicazione soggettivo *a latere prestatoris*: i lavoratori beneficiari

Il campo di applicazione soggettiva dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria individua i lavoratori beneficiari delle prestazioni in tutti coloro che sono assunti con contratto di lavoro subordinato, ivi compresi gli apprendisti e i lavoratori a domicilio, purché possiedano, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, un'anzianità di effettivo lavoro di almeno 30 giorni alla data di presentazione della domanda di concessione ⁽¹⁷⁴⁾.

La riforma del 2021 ha inciso profondamente su tale aspetto ampliando la platea dei beneficiari dei trattamenti, anche ove erogati dai fondi di solidarietà bilaterali e dal FIS, che (a decorrere dal 1° gennaio 2022) ricomprende categorie di prestatori finora

⁽¹⁷⁰⁾ Art. 40, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015; su cui cfr. R. SALOMONE, *Il Fondo di solidarietà del Trentino come strumento di welfare attivo e territoriale*, in R. SALOMONE (a cura di), *Il fondo di solidarietà del Trentino*, in *Innovazione sociale, politiche del lavoro e relazioni sindacali*, 2017, n. 1.

⁽¹⁷¹⁾ Art. 40, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, tuttavia, a mente del comma 4 dello stesso art. 40, resta salva la facoltà di aderire al fondo intersettoriale per i datori di lavoro già aderenti ai fondi di solidarietà *ex artt.* 26 e 27, ove occupino almeno il 75% dei propri dipendenti in unità produttive ubicate nel territorio delle PATB.

⁽¹⁷²⁾ Art. 40, commi 5-6, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui a tale fondo potranno in ogni caso aderire anche i datori di lavoro, in possesso dei prescritti requisiti di accesso, che già fossero coperti dai fondi di solidarietà bilaterali o alternativi; in questo caso – analogamente a quello del passaggio dal FIS ai fondi bilaterali di nuova costituzione – i datori di lavoro non sono più soggetti alla disciplina del fondo di provenienza a decorrere dalla data di istituzione del fondo territoriale o dalla data di adesione ad esso, ferma restando la gestione a stralcio delle prestazioni già deliberate e la permanenza dei contributi eventualmente già versati o dovuti al fondo di provenienza.

⁽¹⁷³⁾ Art. 40, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁽¹⁷⁴⁾ Artt. 1, comma 1, e 2 d.lgs. n. 148/2015, come modificati dall'art. 1, commi 191 e 192, l. n. 234/2021.

escluse, quali i lavoratori a domicilio e i lavoratori assunti con contratto di apprendistato qualunque sia la tipologia ⁽¹⁷⁵⁾. Continuano, invece, a rimanere esclusi i lavoratori con qualifica dirigenziale.

La mancata inclusione di tale ultima categoria di soggetti rappresenta un *continuum* con la pregressa disciplina, pur se, si ricorda, gli stessi possono essere destinatari delle prestazioni e obbligati al versamento contributivo ai fondi di solidarietà, qualora ciò sia espressamente previsto dai decreti interministeriali istitutivi dei fondi medesimi ⁽¹⁷⁶⁾.

Diversamente, una significativa novità è rappresentata dall'inserimento dei lavoratori a domicilio e dall'estensione a tutti gli apprendisti dell'ambito di applicazione degli interventi di integrazione salariale.

Il processo di inclusione degli apprendisti nel quadro di tutele in caso di carenza di lavoro ha subito un progressivo ampliamento nel tempo, essendo cominciato dapprima con l'attribuzione della CIGD nel 2008 ⁽¹⁷⁷⁾, successivamente, dei trattamenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria nel 2012 ⁽¹⁷⁸⁾, ed infine con l'accesso alla CIG nel 2015, che pur riguardava solo coloro che avessero un contratto professionalizzante.

A tale ultima categoria di apprendisti la l. n. 234/2021 ha aggiunto i lavoratori in apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, nonché quelli assunti con contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca.

L'inclusione di tali soggetti comporta il conseguente aggravio degli oneri connessi ai citati rapporti lavoro, i quali, accanto alla contribuzione generale (*ex art. 1, comma 773, l. n. 296/2006 e s.m.*), impongono pure gli «obblighi contributivi previsti per le integrazioni salariali di cui essi sono destinatari», il cui ammontare non può essere, peraltro, oggetto dello sgravio di cui all'art. 22, comma 1, l. n. 183/2011 ⁽¹⁷⁹⁾.

Alcune innovazioni attengono poi alle prestazioni fruibili, giacché è venuto meno il limite che prescriveva agli apprendisti con contratto professionalizzante di accedere alla CIGS solo per la causale di crisi aziendale (*ex art. 21, comma 1, lett. b*) nel caso fossero alle dipendenze di imprese rientranti nel capo di applicazione dei trattamenti straordinari, e quello di beneficiare esclusivamente della CIGO, ove dipendenti di imprese titolate a richiedere sia i trattamenti ordinari che straordinari ⁽¹⁸⁰⁾.

Ne deriva che i lavoratori assunti con contratto di apprendistato di qualsiasi tipologia, alle dipendenze di datori di lavoro destinatari sia di CIGO sia di CIGS (ad esempio,

⁽¹⁷⁵⁾ Disciplinati rispettivamente dall'art. 2128 c.c., art. 1, l. n. 877/1973, n. 877, come mod. dall'art. 2, l. n. 858/1980, e dagli artt. 43, 44 e 45, d.lgs. n. 81/2015.

⁽¹⁷⁶⁾ Art. 26, comma 7, d.lgs. n. 148/2015.

⁽¹⁷⁷⁾ Art. 19, comma 1, lett. c, d.l. n. 185/2008, conv. con mod. in l. n. 2/2009 e ss. mm. (poi abrogato dall'art. 2, comma 55, l. n. 92/2012), che aveva previsto in via sperimentale per il triennio 2009-2011 un trattamento pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali per i lavoratori assunti con la qualifica di apprendista nei casi di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento.

⁽¹⁷⁸⁾ Art. 2, comma 2, l. n. 92/2012.

⁽¹⁷⁹⁾ Art. 2, comma 3, d.lgs. n. 148/2015; sugli obblighi contributivi connessi ai trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria per i lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante, cfr. msg. Inps n. 24, 5 gennaio 2016.

⁽¹⁸⁰⁾ Art. 2, comma 2, d.lgs. n. 148/2015 *ante* l. n. 234/2022.

imprese industriali che occupano mediamente più di 15 dipendenti nel semestre precedente), possono utilizzare, nel rispetto delle singole causali d'intervento, entrambe le misure di sostegno e sono altresì soggetti ai relativi oneri contributivi di finanziamento. Altrettanto dicasi per gli apprendisti alle dipendenze di datori di lavoro rientranti sia nelle tutele del FIS, che non devono rinunciare alla forma di protezione ordinaria ovvero straordinaria e che, inoltre, possono accedere alla CIGS senza distinzione alcuna in ragione delle causali previste.

L'originaria scelta di escludere alcune categorie di apprendisti trovava la sua ragion d'essere nella finalità formativa che caratterizza quel tipo di contratti e ne aveva motivato l'esclusione dal campo di applicazione delle integrazioni salariali, così come la limitazione degli interventi utilizzabili. In un bilanciamento tra gli obiettivi di apprendimento e quelli occupazionali, propri dell'apprendistato, la normativa previgente aveva considerato prioritari i primi, conseguentemente negando la possibilità di procedere a sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro di lungo termine e cioè per causali non connotate da transitorietà che, quindi, una volta cessate, non avrebbero consentito all'apprendista di riprendere l'attività lavorativa e contestualmente completare il percorso formativo ⁽¹⁸¹⁾.

Con la novella normativa tale criticità viene risolta con una soluzione differente e cioè specificando che, per i contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e di apprendistato di alta formazione e ricerca, la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro non devono pregiudicare il completamento del percorso formativo degli apprendisti come eventualmente ridefinito ai sensi degli artt. 43, comma 3, e 45, comma 4, d.lgs. n. 81/2015.

In tal senso il legislatore del 2021 privilegia l'immediato accesso alla tutela reddituale, agevolando altresì i datori di lavoro, ma cerca di assicurare la continuità dell'attività formativa, che non subisce una sospensione in concomitanza con quella dell'attività di lavoro e può essere ricalibrata in ragione di quest'ultima.

Del resto, a supporto dell'opzione predetta, vi è l'ulteriore previsione del comma 4 dell'art. 2, secondo cui il periodo di apprendistato è prorogato in misura equivalente all'ammontare delle ore di integrazione salariale fruite, con il che si evita che la fruizione delle integrazioni salariali possa incidere negativamente sul percorso professionale e formativo degli apprendisti coinvolti ⁽¹⁸²⁾.

La seconda categoria di lavoratori ricompresa dalla legge bilancio 2022 tra i nuovi destinatari delle integrazioni salariali è quella dei lavoratori a domicilio, definiti *ex art.* 1, l. n. 877/1973, come: «chiunque, con vincolo di subordinazione, esegue nel proprio

⁽¹⁸¹⁾ Sul punto v. D. GAROFALO, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, ESI, p. 225, secondo cui l'estensione della disciplina CIG ai soli apprendisti assunti con il contratto professionalizzante risulta essere una limitazione del tutto logica e coerente dato lo stretto collegamento delle altre due tipologie di apprendistato ai percorsi di istruzione, formazione e ricerca, alle quali mal si adatta qualsiasi ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

⁽¹⁸²⁾ Tale previsione che non contempla un limite minimo alla durata della sospensione si differenzia dalle analoghe disposizioni che, nei casi di malattia e infortunio e per le altre cause di sospensione involontaria del lavoro, consentono un prolungamento del periodo di apprendistato solo ove la durata della sospensione sia di almeno 30 giorni; v. così art. 42, comma 5, lett. g, d.lgs. n. 81/2015.

domicilio o in locale di cui abbia disponibilità, anche con l'aiuto accessorio di membri della sua famiglia conviventi e a carico, ma con esclusione di manodopera salariata e di apprendisti, lavoro retribuito per conto di uno o più imprenditori, utilizzando materie prime o accessorie e attrezzature proprie o dello stesso imprenditore, anche se fornite per il tramite di terzi».

Questi prestatori sono stati tradizionalmente esclusi dalla tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro sulla base dell'espressa previsione di legge che disponeva l'applicazione, nei loro confronti, delle: «norme vigenti per i lavoratori subordinati in materia di assicurazioni sociali e di assegni familiari, fatta eccezione di quelle in materia di integrazione salariale» (art. 9, comma 1, l. n. 877/1973).

A seguito delle modifiche apportate all'art. 2, d.lgs. n. 148/2015, tale ultima norma è stata implicitamente abrogata, mentre è rimasta in vigore la disposizione che vieta alle aziende interessate da programmi di ristrutturazione, riorganizzazione e di conversione che abbiano comportato licenziamenti o sospensioni dal lavoro, di affidare lavoro a domicilio per la durata di un anno rispettivamente dall'ultimo provvedimento di licenziamento e dalla cessazione delle sospensioni⁽¹⁸³⁾.

Invero, alcune eccezioni alla regola generale dell'esclusione dei lavoratori a domicilio dalla CIG si erano già registrate in passato, allorquando sono state loro estese alcune ipotesi di CIGD.

Nel 2009 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali aveva ritenuto che anche i lavoratori a domicilio, in quanto lavoratori subordinati per definizione normativa, potessero essere compresi tra i beneficiari dei trattamenti di integrazione salariale in deroga, di cui all'art. 19, comma 8, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009⁽¹⁸⁴⁾.

Del pari, anche nell'ambito degli interventi per fronteggiare l'emergenza da Covid-19 i lavoratori a domicilio hanno potuto beneficiare delle prestazioni della CIGD⁽¹⁸⁵⁾.

Proprio l'esperienza pandemica, che ha comportato non solo numerosi blocchi delle attività produttive nei locali aziendali, ma ha anche dato l'avvio a profonde trasformazioni nelle modalità di lavoro, ha fatto emergere con forza la necessità di garantire una forma stabile di tutela anche per tali lavoratori. Del resto questi ultimi, ove legati da un vincolo di subordinazione all'impresa richiedente il trattamento, non si differenziano dagli altri prestatori di lavoro, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo cui la subordinazione del lavoratore a domicilio «non è ontologicamente diversa, sotto il profilo tecnico, da quella degli altri lavoratori», essendo anch'egli «inserito nell'azienda, nel senso che, pur trovandosi decentrato rispetto al luogo ove normalmente avviene il processo lavorativo, concorre allo svolgimento di quest'ultimo con la messa a disposizione delle sue energie lavorative sotto la direzione del datore di lavoro»⁽¹⁸⁶⁾. Ne consegue che per l'accertamento della subordinazione: «è sufficiente che il lavoratore esegua lavorazioni analoghe ovvero complementari a quelle eseguite all'interno dell'azienda, sotto le direttive dell'imprenditore, le quali non devono necessariamente essere specifiche e reiterate, essendo sufficiente, secondo le

⁽¹⁸³⁾ Art. 2, comma 2, l. n. 877/1973.

⁽¹⁸⁴⁾ V. nota Min. lav. n. 14/26278, 17 dicembre 2009; *adde* msg. Inps n. 1908, 20 gennaio 2010.

⁽¹⁸⁵⁾ V. art. 70, d.l. n. 34/2020 che ha modificato, estendendole, le misure in materia di CIGD di cui all'art. 22, d.l. n. 18/2020, conv. con mod. in l. n. 27/2020; su cui cfr. circ. Inps n. 86, 15 luglio 2020 emanata d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁽¹⁸⁶⁾ Cass. S.U. n. 106, 12 marzo 2001.

circostanze, che esse siano inizialmente impartite una volta per tutte, mentre i controlli possono anche limitarsi alla verifica della buona riuscita della lavorazione»⁽¹⁸⁷⁾.

Da tali considerazioni si può trarre lo spunto per risolvere – in via interpretativa, stante il silenzio del legislatore – un ulteriore aspetto di grande interesse, soprattutto in ragione delle profonde trasformazioni che la pandemia ha determinato sulle modalità di esecuzione della prestazione di lavoro da remoto: quello della applicabilità ai c.d. *smart workers* o lavoratori agili delle disposizioni del d.lgs. n. 148.

In proposito, già prima della legge di bilancio 2022, non era possibile desumere *sic et simpliciter* l'esclusione di tali lavoratori dal novero dei beneficiari delle integrazioni reddituali per analogia rispetto a quanto previsto per i lavoratori a domicilio, giacché la comune modalità di esecuzione della prestazione di lavoro subordinato da remoto (e cioè in un luogo diverso dai locali aziendali) non poteva costituire elemento sufficiente per una incondizionata assimilazione della tutela previdenziale.

La fattispecie del lavoro a domicilio è, infatti, qualificata dall'esecuzione della prestazione presso il domicilio del prestatore ovvero in un locale di cui abbia la disponibilità, mentre il lavoro agile si concretizza in una «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa» in cui la prestazione lavorativa «viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva» (art. 18, comma 1, l. n. 81/2017). Ne deriva una diversità ontologica tra le due forme di esecuzione della prestazione, nate e disciplinate per scopi e con modalità diverse, che non ne consente una totale assimilazione non solo a livello di disciplina del rapporto, ma anche di regime previdenziale⁽¹⁸⁸⁾.

⁽¹⁸⁷⁾ Cass. 21 ottobre 2010, n. 21625; conformi Cass. 23 dicembre 2009, n. 27110; Cass. 19 ottobre 2007, n. 21954; Cass. 12 marzo 2007, n. 5693; *adde* circ. Inps n. 79/1997.

⁽¹⁸⁸⁾ Sulla disciplina del lavoro agile si rinvia *ex multis* a M. TIRABOSCHI, M. SACCONI, *Lavoro agile: un decalogo per il post emergenza*, Policy Paper ADAPT, 2021; A. LEVI, *Il lavoro agile nel contesto del processo di destrutturazione della subordinazione*, in RGL, 2019, n. 1, I, pp. 25 ss.; D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, 2018; G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, pp. 461 ss.; L. FIORILLO, *Il lavoro agile*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2017, pp. 165 ss.; M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2017, n. 335; G. SANTORO-PASSARELLI, *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un’impresa in via di trasformazione*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2017, n. 327; A. DONINI, *Nuova flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l’idea del lavoro agile*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro: profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, 2017; R. CASILLO, *La subordinazione “agile”*, in DLM, 2017, n. 3, pp. 529 ss.; per il lavoro pubblico v. M. TIRABOSCHI, R. BRUNETTA, *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, Working Paper ADAPT, 2021; P. ICHINO, *Lo smart working e il tramonto della summa divisio tra lavoro autonomo e lavoro subordinato*, in LDE, 2021, n. 1, pp. 1 ss.; L. ZOPPOLI, L. MONDA, *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in DRI, 2020, n. 2/3, pp. 307 ss.; R. CASILLO, M. TUFO, *Il lavoro agile*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, spec. p. 208; M. ALTIMARI, *Telelavoro e lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in VTDL, 2018, n. 3, pp. 843 ss.; M. BROLLO, *Il lavoro agile nell’era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in LPA, 2017, n. unico, pp. 119 ss.

Il solo lavoratore agile, infatti, ha la possibilità di eseguire la prestazione lavorativa sia all'interno di locali aziendali che all'esterno, in un'alternanza che peraltro non riceve alcuna quantificazione da parte del legislatore e che, viceversa, potrà essere modulata di volta in volta in modo differente dal patto di agilità, al fine di consentire il contemperamento tra la maggiore flessibilità organizzativa voluta dal datore di lavoro e le esigenze personali del lavoratore ⁽¹⁸⁹⁾.

Ancor prima della novella del 2021, si doveva pertanto propendere per l'inclusione dei lavoratori agili all'interno del perimetro della tutela della CIG e dei fondi, salvo doversi interrogare, allora come oggi, su alcuni aspetti relativi alla pratica applicazione della disciplina delle integrazioni salariali rispetto alle peculiarità del lavoro agile che comportano la flessibilità dell'orario di lavoro e la sua difficile misurabilità.

In conclusione, un accenno deve essere fatto alla circostanza che durante la pandemia proprio l'istituto dello *smart working* ha svolto una funzione analoga a quella degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto.

Le misure di c.d. distanziamento sociale, adottate quale principale "arma" contro la diffusione del virus, si sono poi concretizzate in ripetuti *lockdown*, totali o parziali, che hanno limitato, non solo la libertà di circolazione dei cittadini, ma anche quella d'impresa, comportando sospensioni e contrazioni delle attività produttive non essenziali ⁽¹⁹⁰⁾.

In tale contesto, è stata congegnata una disciplina speciale del lavoro agile ⁽¹⁹¹⁾, derogatoria ed ampliativa rispetto alla normativa di cui alla l. n. 81/2017, che ha consentito ai lavoratori – ove possibile in ragione delle caratteristiche della prestazione – di continuare a svolgere la propria attività e conservare i livelli salariali nonostante la paralisi (totale o parziale) delle attività produttiva

Lo *smart working* dell'emergenza è stato, quindi, utilizzato per perseguire finalità analoghe a quelle proprie degli ammortizzatori sociali, quale misura capace di mettere in sicurezza la forza lavoro preservandone non solo la salute, ma anche i redditi ⁽¹⁹²⁾.

⁽¹⁸⁹⁾ V. art. 19, comma 1, l. n. 81/2017 secondo cui l'accordo concluso fra datore di lavoro e lavoratore deve disciplinare, tra le altre, anche «l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali».

⁽¹⁹⁰⁾ Si vedano i numerosi d.P.C.M. che a partire dall'11 marzo 2020 hanno, dapprima, previsto la sospensione delle attività produttive e commerciali a maggior rischio di contagio, poi la loro graduale ripresa – d.P.C.M. 4 e 17 maggio 2020 – ed infine d.P.C.M. 3 novembre 2020 – hanno individuato differenti aree in base ai tassi epidemici e ai livelli di rischio rilevati nelle varie Regioni, adottando altrettante diversificate misure di contenimento della diffusione del virus.

⁽¹⁹¹⁾ Sulla disciplina del lavoro agile durante l'emergenza cfr. *ex pluribus* M. BROLLO, *Smart o emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, n. 6, pp. 553 ss.; S. BINI, *Lo smart working al tempo del coronavirus. Brevi osservazioni in stato di emergenza*, in *Giustiziacivile.com*, 2020, p. 3; M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno (Q.F.)*, n. 3-4, p. 18; R. ROMEI, *Il lavoro agile in Italia: prima durante e dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 423 ss.; P. ALBI, *Il lavoro agile fra emergenza e transizione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2020, n. 430; L. ZOPPOLI, *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2020, n. 421; C. SPINELLI, *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in *LPA*, 2020, n. 2, pp. 21 ss.

⁽¹⁹²⁾ M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica da Covid-19 e rapporto di lavoro*, in V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, vol. I, pp. 167 ss., che sottolinea come «accanto alla curva dei contagi dobbiamo studiare con preoccupazione altre due, con effetti anch'essi potenzialmente letali: la curva di resistenza dell'economia e quella

In tal modo esso ha visto mutare la propria funzione originale e primaria di forma flessibile di organizzazione e gestione della prestazione di lavoro orientata principalmente all'incremento della produttività e della competitività aziendale e alla miglior conciliazione dei tempi di vita e lavoro ⁽¹⁹³⁾, ed è divenuto uno strumento idoneo a conservare i posti di lavoro e conseguentemente i salari, quale strumento capace di bilanciare plurimi valori costituzionali che altrimenti si sarebbero venuti a trovare in conflitto: il diritto alla salute dell'art. 32, il diritto al lavoro dell'art. 4 e la garanzia della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.

Diversamente, non pare possa riconoscersi un diritto alle prestazioni integrative del reddito ai collaboratori autonomi organizzati dal committente ai quali si applichi la disciplina del rapporto di lavoro subordinato ⁽¹⁹⁴⁾ poiché l'applicazione delle norme sul rapporto di lavoro subordinato non consente un'estensione anche della normativa previdenziale, inammissibile in via analogica ⁽¹⁹⁵⁾.

3.1. Il requisito dell'anzianità minima presso l'unità produttiva

I lavoratori appartenenti alle categorie individuate dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, per poter beneficiare dei trattamenti di integrazione salariale (CIGO, CIGS e AIS) ⁽¹⁹⁶⁾ devono possedere, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento ⁽¹⁹⁷⁾, un'anzianità di effettivo lavoro di almeno 30 giorni alla data di presentazione della domanda di concessione.

Innovando la disciplina previgente, la legge di bilancio 2022 ha ridotto da 90 a 30 giorni l'anzianità minima richiesta ai lavoratori, così rendendo più agevole l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale ed ampliando la platea dei possibili beneficiari ⁽¹⁹⁸⁾.

Ai fini della maturazione del predetto requisito soggettivo di anzianità di lavoro ⁽¹⁹⁹⁾ si deve tenere conto dei giorni di esecuzione della prestazione all'interno della singola unità produttiva, indipendentemente dalla durata oraria, e, come chiarito dalla prassi amministrativa, essi comprendono anche il sabato, in caso di articolazione dell'orario di lavoro su 5 giorni a settimana, e i riposi settimanali, in quanto tali giornate rientrano nel normale corso del rapporto di lavoro che prosegue senza soluzione di continuità

della tenuta sociale del Paese»; similmente B. CARUSO, Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?, in RIDL, 2020, n. 2, I, pp. 215 ss., spec. p. 233, evidenzia la correlazione tra diffusione dello smart working durante la pandemia e le esigenze di ordine pubblico sanitario e di ordine pubblico economico.

⁽¹⁹³⁾ Finalità queste ultime dichiaratamente espresse dall'art. 18, l. n. 81/2017.

⁽¹⁹⁴⁾ Art. 47-bis, d.lgs. n. 81/2015, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. c, d.l. n. 101/2019, conv. con modi. In l. n. 128/2019.

⁽¹⁹⁵⁾ M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, cit., p. 1327.

⁽¹⁹⁶⁾ Art. 39, d.lgs. n. 148/2015.

⁽¹⁹⁷⁾ Cfr. circ. Inps n. 9, 19 gennaio 2017, sulla definizione e l'identificazione dell'unità produttiva ai fini del trattamento CIG.

⁽¹⁹⁸⁾ Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 1, comma 191, l. n. 234/2021.

⁽¹⁹⁹⁾ Tale requisito era richiesto, prima della riforma del 2015, per i soli trattamenti di CIGS e in riferimento ad una «anzianità lavorativa» non altrimenti qualificata ex art. 8, comma 3, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988.

(²⁰⁰). Del pari si computano i periodi di sospensione dal lavoro derivanti da ferie, festività, infortunio e maternità obbligatoria (²⁰¹).

Per i lavoratori addetti ad un'attività appaltata, passati nel corso dell'appalto alle dipendenze di un'altra impresa subentrante, la legge espressamente prescrive, ai fini della verifica della sussistenza del requisito dell'anzianità di lavoro, di tenere conto anche del periodo di impiego svolto in favore del primo appaltatore (²⁰²). In tali ipotesi il mutamento della titolarità soggettiva del rapporto di lavoro dal lato datoriale è ininfluente, in ossequio alla continuità di lavoro assicurata, più in generale, nel cambio di appalto (²⁰³).

Similmente, in forza dell'applicazione dell'art. 2112 c.c., in caso di trasferimento d'azienda deve essere oggetto di computo anche il periodo trascorso presso l'imprenditore alienante, data la conservazione in capo al lavoratore di tutti i diritti che discendono dal rapporto di lavoro precedentemente instaurato col cedente.

Il concetto di anzianità proprio della norma in commento, nonché il relativo campo di applicazione, adempiono ad una funzione antielusiva, permettendo, cioè, di scongiurare il rischio che i lavoratori siano trasferiti *ad hoc* presso unità produttive per le quali sia chiesto o programmato l'intervento di integrazione salariale.

Vi è, tuttavia, un'eccezione a questo principio generale, infatti, in relazione alle sole domande CIGO per eventi oggettivamente non evitabili (d'ora in poi EONE) non è richiesta alcuna anzianità lavorativa (²⁰⁴).

Quanto, poi, alla nozione di unità produttiva sorge il problema di delimitarne con esattezza i contorni ai fini dell'applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 148/2015 che ad essa fanno riferimento, nonché con specifico riguardo all'utilizzabilità della stessa con riguardo a settori specifici quali quelli della cantieristica edile o dell'installazione di impianti.

Sotto il primo aspetto, giova ricordare l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità in sede di applicazione dell'art. 35 Stat. lav., e quindi, in senso più ampio, delle norme che fanno riferimento all'unità produttiva, laddove viene affermato che

(²⁰⁰) Cfr. nota Min. lav. 19 luglio 2016, ripresa anche circ. Inps n. 9/2017 cit.; le medesime circolari chiariscono, inoltre, che in caso di cambio di qualifica del lavoratore, l'anzianità di effettivo lavoro presso l'unità produttiva è considerata in modo unitario e pertanto si tiene conto anche del periodo anteriore la variazione, indipendentemente dalla qualifica precedentemente posseduta dal prestatore.

(²⁰¹) Cfr. circ. Inps n. 197, 2 dicembre 2015, § 1.1 e n. 9/2017 cit., § 1; in relazione all'astensione obbligatoria per maternità si veda specificamente circ. Inps n. 197/2015, che richiama gli indirizzi espressi in giurisprudenza (Cass. 18 novembre 2002, n. 16235 e Cass. 14 gennaio 2003, n. 453) con riferimento all'anzianità prevista dall'art. 16, comma 1, l. n. 223/1991, nonché circ. Min. lav. n. 24, 5 ottobre 2015, che ha accolto la medesima soluzione, anche per evitare censure di incostituzionalità (così M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, 2015, n. 1, III, pp. 245 ss., spec. p. 247).

(²⁰²) Art. 1, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, che ha recepito l'orientamento già seguito dalla prassi amministrativa di cui alla circ. Inps n. 30 del 2 marzo 2012.

(²⁰³) Sul tema cfr. per tutti D. GAROFALO (a cura di), *Lavoro e cambio appalto. Disciplina lavoristica*, 2017, Giappichelli.

(²⁰⁴) La versione originaria di tale previsione dell'art. 1, comma 2, seconda parte, d.lgs. n. 148/2015 che limitava l'eccezione ai soli casi di EONE verificatisi nel settore industriale (comprese le imprese industriali dell'edilizia e affini e le imprese industriali di escavazione e lavorazione di materiali lapidei), è stata emendata dall'art. 1, comma 308, l. n. 208/2015 che ha esteso l'ambito della deroga anche alle imprese artigiane a partire dal 1° gennaio 2016.

la stessa deve concretizzarsi in una organizzazione funzionalmente autonoma, comprovata dallo svolgimento di un'attività idonea a realizzare l'intero ciclo produttivo o una sua fase completa, unitamente all'impiego stabile di lavoratori ⁽²⁰⁵⁾.

A chiarire ulteriormente tale nozione, proprio con riferimento ai profili di specificità strettamente connessi al corretto funzionamento delle prestazioni di integrazione salariale, l'Istituto previdenziale ⁽²⁰⁶⁾ ha sottolineato, poi, che costituisce un'unità produttiva, lo stabilimento o la struttura finalizzata alla produzione di beni o all'erogazione di servizi che presenta congiuntamente i requisiti: dell'autonomia finanziaria o tecnico funzionale, per tale intendendosi un plesso organizzativo dotato di fisionomia distinta e di un proprio riparto di risorse disponibili che permettano di adottare le scelte organizzative più confacenti alle caratteristiche funzionali e produttive dello/a stabilimento/struttura; della indipendenza tecnica, non potendo lo/a stabilimento/struttura limitarsi alla realizzazione di meri scopi strumentali rispetto ai fini generali aziendali; della presenza di maestranze adibite in via continuativa.

In conseguenza di tale specificazione, non possono ritenersi ricomprese nella definizione di unità produttiva i cosiddetti cantieri temporanei di lavoro, quali, ad esempio, quelli per l'esecuzione di lavori edili di breve durata e/o per l'installazione di impianti. Escluso, quindi, che rientrino nella definizione di unità produttiva i c.d. cantieri temporanei di lavoro dell'edilizia e dei settori affini, l'Inps, adottando una soluzione mediana tra la tesi restrittiva, che porta ad escludere che ciascun cantiere sia una unità produttiva, e quella estensiva, che indentifica quest'ultima in ciascuno di essi, ha precisato che, in sede di iscrizione dell'unità produttiva cantiere, le aziende devono autocertificare che per il plesso organizzativo, cui si riferisce la domanda di integrazione salariale, è stato stipulato un contratto di appalto di almeno un mese ⁽²⁰⁷⁾.

Nel dubbio che permane circa la natura autonoma o aggiuntiva del criterio distintivo della finalizzazione del cantiere all'esecuzione di un appalto rispetto a quello dell'autonomia organizzativa, è preferibile, per ragioni logiche, optare per l'ipotesi del criterio aggiuntivo ⁽²⁰⁸⁾.

L'Istituto previdenziale ha, poi, precisato che per l'individuazione dell'unità produttiva nelle aziende di impiantistica industriale si applicano le medesime regole previste per le aziende del settore dell'edilizia ed affini, con ciò richiedendosi che la costituzione e il mantenimento degli stessi avvenga in esecuzione di un contratto di appalto e che i lavori abbiano una durata minima di almeno un mese ⁽²⁰⁹⁾.

⁽²⁰⁵⁾ V. Cass. 4 dicembre 2012, n. 21714; Cass. 22 aprile 2010, n. 9558; Cass. 22 marzo 2005, n. 6117; Cass. 6 agosto 2003, n. 11883; Cass. 9 agosto 2002, n. 1221; Cass. 20 luglio 2001, n. 9881; in dottrina, per una sintesi dell'elaborazione in tema di unità produttiva v. F. PONTE, *Brevi riflessioni intorno alla nozione di unità produttiva, tra la distribuzione delle tutele e il limite all'applicazione dello Statuto dei lavoratori*, in *ADL*, 2015, n. 6, pp. 1395 ss.

⁽²⁰⁶⁾ Cfr. circ. Inps n. 197/2015 cit. e n. 9/2017 cit.; msg. Inps n. 1444 del 31 marzo 2017.

⁽²⁰⁷⁾ V. circ. Inps n. 197/2015 cit. che in tal senso, riformando l'indirizzo interpretativo fornito con msg. n. 7336/2015, su indicazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha fissato ad un mese, anziché sei, il limite minimo di durata dell'appalto ai fini della qualificazione in unità produttiva dei predetti cantieri.

⁽²⁰⁸⁾ Così D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Previdenza ed assistenza sociale*, Giuffrè, 2017, pp. 93 ss.

⁽²⁰⁹⁾ V. circ. Inps n. 139, 1° agosto 2016.

Va rimarcato, in conclusione, che il riferimento all'unità produttiva non ha alcuna incidenza sul campo di applicazione dei trattamenti di CIGO e CIGS, essendo il primo definito in base ai settori ed il secondo in relazione alle dimensioni, ma riferite all'azienda nel suo complesso e non alla singola unità produttiva ⁽²¹⁰⁾.

4. Le cause integrabili d'intervento

In tema di causali di intervento, il d.lgs. n. 148/2015, che pur si pone nel suo complesso in linea di continuità rispetto alla disciplina previgente, ha previsto delle significative modifiche in materia.

Come in passato, la normativa continua a consentire le sospensioni dei rapporti di lavoro anche «in presenza di situazioni non già di vera e propria impossibilità oggettiva in senso tecnico, ma di mera *difficultas*», confermando il ruolo polifunzionale delle integrazioni salariali, quali strumenti previdenziali di sostegno ai lavoratori in caso di bisogno, ma anche di supporto finanziario alle imprese ⁽²¹¹⁾.

Nel complesso, però, la tendenza emergente dal d.lgs. n. 148/2015 si colloca nel segno di una maggiore severità nella concessione delle integrazioni salariali, con conseguente riduzione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto, in coerenza con quanto aveva disposto la l. delega n. 183/2014 che statuiva la «impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa» quale primo tra i criteri direttivi della riforma degli ammortizzatori sociali ⁽²¹²⁾. Invero, il d.lgs. n. 148/2015 non include espressamente tale divieto tra le norme generali, essendo lo stesso oggetto di specifica previsione solo con riguardo alla CIGS per crisi aziendale. Ciò nonostante, deve comunque ritenersi che tale direttiva abbia una valenza generalizzata per tutte le fattispecie, non solo perché trattasi di uno dei principi ispiratori della riforma del 2015 (così come evidenziato dall'essere il primo dei criteri direttivi della delega del 2014), ma anche perché la prospettiva della cessazione definitiva dell'attività risulta di per sé incompatibile con le altre tipologie di intervento (riorganizzazione e CdS difensivo) ⁽²¹³⁾.

L'intento perseguito dal legislatore è evidente e mira, attraverso una più severa selezione delle causali di intervento dell'integrazione salariale, ad evitare un utilizzo distorto della CIG stessa, che nasce quale strumento di gestione delle crisi e delle eccedenze di personale temporanee e, quindi, superabili. Secondo tale logica, l'integrazione del reddito dovrebbe essere concessa solo ove il rapporto di lavoro sospeso sia

⁽²¹⁰⁾ Artt. 10 e 20, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²¹¹⁾ M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2016, pp. 329-33; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2014, p. 305; S. RENGÀ, *Sospensioni dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *DDPComm*, 1988, vol. XV, pp. 11 ss.; U. CARABELLI, *La gestione delle eccedenze di lavoro in Italia: una analisi giuridica*, in *EL*, 1996, n. 2-3, pp. 153 ss.; G. NAPOLETANO, *Il nuovo regime della integrazione salariale*, Liguori Editore, 1992, pp. 17-18; sul riconoscimento della polifunzionalità dell'istituto in giurisprudenza cfr. M. CINELLI, G. BOMMARITO, *La cassa integrazione guadagni nella giurisprudenza*, Maggioli, 1984, p. 20.

⁽²¹²⁾ Art. 1, comma 2, lett. a, l. n. 183/2014.

⁽²¹³⁾ V. C.A. NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, in ID. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, 2018, p. 34; ID., *La cassa integrazione guadagni*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, cit., p. 386.

destinato a riprendere e non anche nei casi in cui la sospensione funga da mero espediente per mantenere fittiziamente in vita rapporti di lavoro che, sin dall'inizio del trattamento, si sa essere destinati ad estinguersi. In quel caso, infatti, a “sostenere” il reddito dei lavoratori, dovrebbero essere i trattamenti di disoccupazione con un intervento di tutela che si attiva solo dopo l'effettiva cessazione del rapporto.

Il condizionale è però d'obbligo perché, come già accaduto dopo la prima grande riforma della CIG di cui alla l. n. 223/1991, che aveva perseguito un simile intento, senza però riuscire a portarlo a compiuta attuazione, anche dopo la riforma del 2015 vi è stata l'adozione di numerose disposizioni che segnano un netto allentamento da questo principio di base. Così, nonostante nel d.lgs. n. 148/2015 vi sia più di una disposizione atta a rimarcare la distanza che dovrebbe separare gli ammortizzatori in costanza e dopo la cessazione del rapporto di lavoro, per «riaffermare con decisione che ormai la confusione fra Cassa integrazione e disoccupazione non è più ammissibile»⁽²¹⁴⁾, tuttavia non mancano pure elementi di segno opposto, spesso introdotti da fonti diverse, a posteriori o a margine del *corpus* normativo della originaria riforma (su cui si rinvia *infra*).

Nella medesima direzione devono essere lette anche le modifiche alla disciplina del CdS difensivo, divenuto, dopo la riforma del 2015, una vera e propria causale di intervento della CIGS. Avendo perso la natura di strumento autonomo, anche il CdS suddetto è, infatti, assoggettato ai medesimi limiti e regole applicabili alle altre causali di intervento, risultando inquadrato entro una cornice regolatoria più rigidamente delineata.

Da ultimo, anche la l. n. 234/2021 è intervenuta, ritoccando la disciplina delle causali, ma in tal caso in senso ampliativo, sia ricomprendendo nella riorganizzazione aziendale anche i processi di transizione, sia estendendo i limiti della riduzione media d'orario che della riduzione complessiva per singolo lavoratore nel caso di CdS difensivo.

4.1. Le causali per i trattamenti ordinari

Per quanto concerne l'intervento ordinario, l'art. 11, d.lgs. n. 148/2015, non modificato dalla legge di bilancio del 2022, replica le due causali già previste dall'art. 1, comma 1, lett. *a* e *b*, l. n. 164/1975, e cioè: a) situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'impresa e ai dipendenti⁽²¹⁵⁾, incluse le intemperie stagionali⁽²¹⁶⁾; b) situazioni temporanee di mercato.

²¹⁴ Così M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 416.

⁽²¹⁵⁾ Viene meno il riferimento agli operai, di fatto già superato dall'art. 14, comma 2, l. n. 223/1991, che aveva esteso l'intervento ordinario anche agli impiegati e ai quadri.

⁽²¹⁶⁾ Circ. Inps n. 139, 1° agosto 2016, che include nella causale eventi meteo anche le ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa a causa delle temperature elevate, per tali intendendosi quelle superiori a 35° centigradi; cfr. msg. Inps n. 1856, 3 maggio 2017, che ha considerato idonee per l'accoglimento della domanda di CIGO anche le temperature inferiori a 35° prendendo in considerazione la temperatura percepita; con il msg. Inps n. 2999, 28 luglio 2022, l'istituto ha chiarito che il trattamento è riconoscibile anche in tutti i casi in cui il datore di lavoro, su indicazione del responsabile della sicurezza dell'azienda, disponga la sospensione/riduzione delle lavorazioni in quanto sussistono rischi o pericoli per la sicurezza e la salute dei lavoratori.

L'integrazione salariale ordinaria si conferma quindi un ammortizzatore al quale ricorrere in presenza di causali riferibili a crisi di breve durata e di natura transitoria⁽²¹⁷⁾.

Su tali causali "tradizionali" ha, tuttavia, inciso il successivo art. 16 in tema di modalità di concessione della CIGO, che ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2016, la competenza dell'Inps per la concessione delle integrazioni salariali ordinarie in luogo delle Commissioni provinciali dell'Inps in passato preposte⁽²¹⁸⁾.

La soppressione degli organi collegiali provinciali, al cui interno operavano i rappresentanti dei soggetti assicuranti (i datori di lavoro) e assicurati (i lavoratori per mezzo delle parti sociali), ha contribuito a mutare, in via indiretta, il modo di intendere le causali medesime, perché il ridimensionamento del ruolo di tali soggetti ne ha compromesso l'opera di mediazione politica che spesso aveva influito sulle possibilità di concessione dell'intervento, in virtù di interpretazioni elastiche dei criteri ad esso preposti⁽²¹⁹⁾. Tale previsione, inoltre, se letta in uno con quella sui provvedimenti di concessione CIGS, denota il riparto di competenze esclusivo del potere concessorio per gli interventi ordinario e straordinario rispettivamente all'Ente previdenziale e al Ministero del lavoro, con l'attribuzione, nel primo caso, della funzione di decisore unico al funzionario dell'Inps incaricato di deliberare sui presupposti di diritto e di fatto della domanda di CIGO con una cospicua dose di discrezionalità⁽²²⁰⁾.

In ragione di questa attribuzione di funzioni, il successivo comma 2, dell'art. 16, ha previsto l'adozione di un decreto del Ministero del lavoro per la definizione dei criteri di esame delle domande di concessione. Detto decreto, emanato il 15 aprile 2016 (n. 95422) e, a sua volta, seguito dai chiarimenti dell'Inps⁽²²¹⁾, ha reso pienamente operativo, dal 29 giugno 2016, il nuovo procedimento di concessione della CIGO.

Va chiarito che, in relazione a quanto disposto dal decreto interministeriale istitutivo del FIS (art. 7, comma 6, d.m. n. 94343/2016, ss. mm. ii.), nonché dall'art. 26, comma 1-bis, d.lgs. n. 148/2015, i criteri individuati dal d.m. n. 95442/2016 valgono anche ai fini della valutazione delle istanze di accesso all' AIS riconosciuto dal FIS e dai fondi di solidarietà bilaterali di cui agli artt. 26 e 40 del medesimo decreto legislativo, relativamente alle causali ordinarie.

Il citato decreto ministeriale individua dei parametri univoci e standardizzati per la valutazione delle domande presentate sulla base delle categorie generali delineate

⁽²¹⁷⁾ Circ. Inps n. 197/2015, cit., § 2.2, secondo cui il requisito della transitorietà della causale, e quindi della ripresa della normale attività lavorativa, è rimarcato anche dal quadro generale del d.lgs. n. 148/2015, che prevede, anche per la CIGS, il venir meno degli interventi per quei casi in cui le aziende cessino l'attività produttiva, nonché da specifiche previsioni, quale quella di cui all'art. 2, comma 4, che presuppone la ripresa della normale attività lavorativa per la proroga del periodo di apprendistato.

⁽²¹⁸⁾ V. combinato disposto degli artt. 16, comma 1, e 46, commi 1 e 2, lett. a e b d.lgs. n. 148/2015 che attribuivano alla sede dell'Inps territorialmente competente il potere di concedere le integrazioni salariali, in sostituzione della soppressa Commissione provinciale di cui all'art. 8, l. n. 164/1975 per l'industria e di cui all'art. 3, l. n. 427/1975 per l'edilizia; l'art. 23, comma 1, lett. e, d.l. n. 4/2022, conv., in l. n. 25/2022 ha poi modificato ulteriormente l'art. 16, comma 1, eliminando l'inciso «dalla sede dell'Inps territorialmente competente» e prevedendo la competenza dell'Inps.

⁽²¹⁹⁾ V. C.A. NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., p. 35.

⁽²²⁰⁾ Cfr. V. DE MICHELE, *I trattamenti integrativi salariali ordinari nel d.lgs. n. 148/2015*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, pp. 38-39.

⁽²²¹⁾ Msg. Inps n. 2908, 1° luglio 2016 e circ. Inps n. 139, 1° agosto 2016; nonché msg. Inps n. 1856/2017, cit.

dall'art. 11, cit., sicché le aziende possono richiedere la CIGO per le fattispecie che integrano le causali così come specificate dal provvedimento ministeriale. A tal fine, alla domanda di trattamento deve essere allegata una relazione tecnica dettagliata ⁽²²²⁾, resa ai sensi dell'art. 47, d.P.R. n. 445/2000, contenente i requisiti probatori ritenuti indispensabili per ciascuna causale, che chiarisca, in modo preciso e puntuale, le ragioni che hanno determinato la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e sia idonea a dimostrare, sulla base di elementi oggettivi, che l'impresa continua ad operare sul mercato (art. 2) ⁽²²³⁾.

Tra i requisiti generali che l'azienda deve dimostrare – in aggiunta a quelli specifici che si differenziano a seconda delle motivazioni addotte – il d.m. in parola richiama quelli della transitorietà e della non imputabilità della situazione aziendale, nonché della temporaneità della situazione di mercato che possono determinare la sospensione o la riduzione dell'attività (art. 1). A tale enunciazione segue poi l'elencazione di una serie di ipotesi esemplificative delle causali CIGO (artt. 3-9), sulle quali è peraltro, da ultimo, intervenuto in senso ampliativo il d.m. n. 67/2022, adottato in ragione della situazione internazionale determinata dalla crisi bellica russo-ucraina e la cui efficacia è espressamente limitata all'anno 2022 ⁽²²⁴⁾.

L'Ente previdenziale, per parte sua, già all'indomani del *Jobs Act* aveva chiarito che in ciascuna delle diverse fattispecie è essenziale la valutazione del requisito della transitorietà, da verificarsi, in sede di giudizio discrezionale di ammissione alle integrazioni salariali, sotto il duplice aspetto della temporaneità e della fondata previsione di ripresa dell'attività produttiva ⁽²²⁵⁾. Come disciplinate dall'art. 1, d.m. n. 95442/2016, la transitorietà della situazione aziendale e la temporaneità della situazione di mercato sussistono quando è prevedibile, al momento della presentazione della domanda di CIGO, che l'impresa riprenda la normale attività lavorativa ⁽²²⁶⁾. I suddetti requisiti devono essere valutati tenendo conto complessivamente: a) della natura della causale stessa; b) del ciclo di produzione interessato; c) della situazione complessiva del settore e dell'azienda; d) della natura dei prodotti e dei servizi coinvolti.

⁽²²²⁾ Msg. Inps n. 802, 17 febbraio 2022, che recepisce circ. Min. lav. n. 3, 16 febbraio 2022, secondo cui per le causali ordinarie, come la mancanza di lavoro e di commesse o la crisi temporanea di mercato, è previsto, in via transitoria, per i primi mesi del 2022, che la relazione tecnica da allegare alla domanda sia semplificata e senza necessità né di compilare la tabella relativa agli indicatori economico-finanziari, né di ulteriori documentazioni probatorie.

⁽²²³⁾ Art. 2, d.m. n. 95422/2016 specifica che gli elementi oggettivi possono essere supportati da documentazione sulla solidità finanziaria dell'impresa o da documentazione tecnica concernente la situazione temporanea di crisi del settore, le nuove acquisizioni di ordini o la partecipazione qualificata a gare di appalto, l'analisi delle ciclicità delle crisi e la CIGO già concessa, nonché che nell'esaminare le domande di CIGO sono valutati la particolare congiuntura negativa riguardante la singola impresa ed eventualmente il contesto economico-produttivo in cui l'impresa opera, con riferimento all'epoca in cui ha avuto inizio la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e senza tenere conto delle circostanze sopravvenute durante il periodo per il quale è stata chiesta la CIGO.

⁽²²⁴⁾ Come chiarito da circ. Inps n. 97, 10 agosto 2022, l'integrazione apportata dal d.m. n. 67/2022 all'art. 2, d.m. n. 95422/2016, riguarda esclusivamente le domande di trattamenti di integrazione salariale delle aziende c.d. "energivore".

⁽²²⁵⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., § 4, lett. a.

⁽²²⁶⁾ In senso analogo si era già espressa la giurisprudenza con riguardo alla disciplina antecedente al 2015, v. TAR Napoli, Campania, sez. II, 26 ottobre 2015, n. 5039; TAR Potenza, Basilicata, sez. I, 15 maggio 2015, n. 225; TAR Trento, Trentino-Alto Adige, sez. I, 13 aprile 2017, n. 135; C. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 6512.

Quanto alla sussistenza delle prospettive di ripresa dell'attività, tenuto conto del fatto che un evento di breve durata potrebbe comportare una stasi durevole, o addirittura definitiva, dell'attività lavorativa, si richiede all'azienda di dimostrare, mediante una rappresentazione probatoria fondata su elementi ed informazioni esattamente riportate, che almeno al momento della presentazione della domanda, sussisteva una previsione di ripresa ⁽²²⁷⁾.

Le autorizzazioni delle integrazioni salariali, una volta rilasciate, attribuiscono, infatti, un diritto soggettivo perfetto ai lavoratori interessati, che non viene meno retroattivamente ove nel corso del periodo autorizzato venga risolto il rapporto di lavoro. Ne deriva che i singoli lavoratori licenziati e/o dimissionari non possono essere esclusi dalla fruizione delle prestazioni della CIG sino alla data della risoluzione del rapporto di lavoro ⁽²²⁸⁾, ma, al contempo, resta il valore sintomatico che tali atti risolutivi spieghino rispetto all'evoluzione della situazione aziendale, in quanto potenziali indici di una gestione di fatto degli esuberanti. Essi devono quindi essere opportunamente valutati in occasione delle successive richieste d'intervento al fine di verificare se la causale per la quale viene avanzata la nuova richiesta sia effettivamente riconducibile ad una situazione temporanea di mercato, ovvero ad una situazione transitoria e non funzionale ad un ridimensionamento dell'organico ⁽²²⁹⁾.

L'evidenziata puntualità delle indicazioni fornite in argomento dall'Inps delinea un quadro che, in uno con l'aggravamento degli oneri procedurali a carico del datore richiedente (anch'essi specificati dalla prassi amministrativa in parola), induce a considerare le possibilità di ricorso all'integrazione ordinaria più ridotte rispetto a quanto accadeva nella vigenza della previgente normativa ⁽²³⁰⁾.

Specifiche indicazioni valgono, poi, per il caso di plurimi interventi richiesti da una medesima impresa. Così, ove ad un periodo di CIGO segua immediatamente una richiesta di CIGS, stante la diversità di presupposti dei due interventi, la fruizione della prima non incide sulla concessione della seconda, ma dalla richiesta non deve emergere una congiuntura aziendale preesistente. Altrettanto, in caso di ricorso alla CIGO seguita da CdS difensivo deve ritenersi sussistente la prospettiva di ripresa dell'attività, in quanto durante il CdS l'attività prosegue seppure ad orario ridotto ed anzi è possibile di seguito usufruire, ricorrendone i presupposti, di ulteriori 52 settimane CIGO ⁽²³¹⁾.

In ogni caso, le situazioni aziendali preesistenti, coeve o comunque prossime alla domanda di CIGO – quali ad esempio l'apertura di una procedura di mobilità, la richiesta di concordato preventivo, l'istanza di fallimento, ecc. – anche se successivamente emergenti rispetto all'istruttoria, continuano ad essere rilevanti ai fini della decisione

⁽²²⁷⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., § 4, lett. *b*, che chiarisce come questa previsione debba essere ricondotta sempre agli elementi informativi disponibili all'epoca in cui ha avuto inizio la contrazione dell'attività lavorativa, non rilevando le circostanze sopravvenute durante o al termine del periodo per il quale è stata chiesta l'integrazione salariale e che hanno impedito la continuazione dell'attività dell'impresa.

⁽²²⁸⁾ V. Cass. 16 aprile 2015, n. 7740; Cass. 14 febbraio 2001, n. 2138.

⁽²²⁹⁾ Sul punto v. M. GAETANI, M. MARRUCCI, *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2017, pp. 105-106.

⁽²³⁰⁾ V. D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 126.

⁽²³¹⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., § 4, lett. *b*.

sulla domanda ovvero di un eventuale provvedimento di autotutela in caso di già intervenuto accoglimento.

Anche in merito al terzo requisito, quello della non imputabilità, l'Istituto fornisce ampie delucidazioni, chiarendo in primo luogo che esso consiste non solo nella involontarietà e nella mancanza di imperizia e negligenza delle parti, ma anche nella non riferibilità della sospensione/riduzione all'organizzazione o alla programmazione aziendale ⁽²³²⁾. A tale stregua, non deve ritenersi imputabile la contrazione dell'attività in regime di monocommittenza, intesa come organizzazione aziendale che lega in maniera esclusiva la produzione di un'azienda ad un'altra. Questa particolare situazione organizzativa in cui può trovarsi l'azienda non incide sulla valutazione relativa all'imputabilità al datore di lavoro e quindi non è, di per sé, causa di rigetto della domanda. Di maggiore complessità si presenta, invece, la situazione di sospensione per le attività in appalto. In estrema sintesi può dirsi che, se le sospensioni dei lavoratori sono determinate dall'esercizio di una facoltà contrattualmente prevista in favore del committente, stante la prevedibilità dell'evento, non è consentito il ricorso alla CIGO; contrariamente, le sospensioni dovute a circostanze del tutto imprevedibili, casi fortuiti o forza maggiore, in quanto riconducibili all'eccezionalità dell'evento, sono tali da superare ogni connessione al rischio di impresa attribuibile alla ditta appaltatrice e, consentono, la concessione della CIGO.

Con particolare riguardo alla valutazione della temporaneità e della non imputabilità dell'evento in caso di sospensioni o riduzioni dell'attività di natura ciclica, anche se riferite ad attività non stagionali, deve essere segnalata una specifica evoluzione della prassi amministrativa. In origine, l'Inps aveva escluso che le aziende soggette a contrazioni dell'orario di lavoro cicliche, anche a carattere stagionale, causate da particolari caratteristiche del processo produttivo, potessero accedere all'intervento di CIGO durante tali soste, giacché in tali ipotesi sarebbe venuta meno la transitorietà della causale, che si ripropone appunto con cadenza ripetuta nel tempo, ma anche in ragione del fatto che la ciclicità della contrazione produttiva può essere sintomo di una non ottimale organizzazione aziendale, e quindi far venir meno anche il requisito della non imputabilità dell'evento, ovvero di un esubero di personale, come tale non integrabile ⁽²³³⁾.

Su tale interpretazione l'Istituto ha, tuttavia, mutato orientamento consentendo una importante apertura all'ammissione alla CIGO ⁽²³⁴⁾ per le aziende soggette a contrazioni dell'attività lavorativa durante periodi ricorrenti dell'anno, a causa delle caratteristiche del loro processo produttivo (es. aziende del settore calzaturiero). Ritenendo, infatti, che le situazioni in parola soddisfino il requisito della transitorietà, ed interrogandosi sulla imputabilità all'impresa delle caratteristiche del processo produttivo di determinati prodotti merceologici, l'Inps ha concluso che non è riconducibile alla volontarietà dell'imprenditore o dei lavoratori o, comunque, non è riconducibile a negligenza o imperizia delle parti, la situazione aziendale in cui la contrazione dell'attività lavorativa derivi proprio dalle caratteristiche intrinseche del processo produttivo del

⁽²³²⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., § 4, lett. c.

⁽²³³⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit.; già C. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2005, n. 497, in *FA CDS*, 2005, 2, 468 (s.m.).

⁽²³⁴⁾ Msg. Inps n. 2276, 1° giugno 2017.

prodotto merceologico di riferimento, oggetto della produzione aziendale. Resta comunque fermo che il lavoro stagionale non può essere coperto da integrazione salariale mentre, l'andamento ciclico del settore e del prodotto di riferimento non può essere di per sé causa di rigetto della domanda ⁽²³⁵⁾.

La codifica dei requisiti generali di ammissione alla CIGO da parte del d.m. n. 95442/2016, al pari dell'esemplificazione delle causali ⁽²³⁶⁾, come specificati dalla prassi amministrativa dell'Inps, si pone nell'ottica di garantirne l'univocità e la unificazione, nonché l'omogeneità su tutto il territorio nazionale a dispetto di quanto poteva accadere allorché la loro applicazione era demandata alle Commissioni provinciali. In tal modo è stato trasposto il secondo criterio direttivo di cui alla delega, che imponeva di considerare anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati a livello nazionale di concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili, per incentivare la semplificazione e la certezza dell'azione amministrativa ⁽²³⁷⁾.

Come accennato, il d.m. n. 67/2022 ha integrato il decreto del 2016, al fine di rispondere ai nuovi scenari critici derivanti dal conflitto russo-ucraino e dalla conseguente crisi che ha prodotto dirette ricadute sui mercati. In particolare, per l'anno 2022, integra la fattispecie di "crisi di mercato" la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa derivante anche dall'impossibilità di concludere accordi o scambi determinata dalle limitazioni conseguenti alla crisi in Ucraina (art. 3, comma 3-*bis*); il caso di "mancanza

⁽²³⁵⁾ Sempre il msg. Inps n. 2276/2017, cit., chiarisce che tale contrazione di attività non deriva dalla negligenza o dalla imperizia dell'imprenditore o dalle modalità organizzative dell'impresa ma dallo stesso settore in cui la stessa opera, dal prodotto e dal mercato di riferimento di per sé ciclico e che tali elementi, connaturati al processo produttivo sono estranei alla gestione economica dell'impresa, non derivando dalla organizzazione del lavoro da parte dell'imprenditore cui non si può imputare, neppure per imperizia o negligenza, la produzione in un settore caratterizzato da andamento ciclico.

⁽²³⁶⁾ Artt. 3-9, d.m. n. 95422/2016.

⁽²³⁷⁾ Nella medesima prospettiva gli artt. 3-9, d.m. n. 95422/2016 hanno altresì tipizzato le varie fattispecie che integrano le causali d'accesso alla CIGO, catalogandole in base alla loro affinità; si tratta in particolare delle seguenti fattispecie, per ognuna delle quali è allegata alla circ. Inps n. 139/2016 un fac-simile di relazione tecnica: 1) mancanza di lavoro o di commesse – crisi di mercato; 2) fine cantiere/fine lavoro, fine fase lavorativa, perizia di variante e suppletiva; 3) mancanza di materie prime o di componenti; 4) eventi meteo; 5) sciopero di un reparto o di un'altra azienda; 6) incendi, alluvioni, sisma, crolli, mancanza di energia elettrica, impraticabilità dei locali, anche per ordine di pubblica autorità, sospensione dell'attività per ordine di pubblica autorità per cause non imputabili all'azienda e/o ai lavoratori; 7) guasti ai macchinari e manutenzione straordinaria. Accanto alle fattispecie ammesse all'integrazione, vengono poi indicate quelle escluse, in quanto riconducibili a eventi imputabili al datore di lavoro, o nel caso di appalto, al committente; si tratta delle sospensioni/riduzioni per a) mancanza di fondi; b) chiusura per ferie; c) preparazione del campionario; d) infortunio o morte del titolare; e) sosta stagionale e inventario; f) mancanza di fondi dell'impresa committente; con il d.m. 67/2022 è stato aggiunto all'art. 3, il comma 3 *bis*, che per l'anno 2022, integra la causale "crisi di mercato" con i casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa derivante anche dall'impossibilità, determinata dalle limitazioni conseguenti alla crisi derivante dal conflitto bellico Russo-Ucraino, di concludere accordi o scambi; all'art. 5 è stato inserito il comma 1-*bis* che amplia la causale "mancanza di materie prime o componenti" anche ai casi in cui le difficoltà economiche, non prevedibili e non imputabili all'impresa, siano riconducibili alla difficoltà di reperimento delle fonti energetiche, funzionali alla trasformazione delle materie prime necessarie per la produzione; al termine del comma 2 dell'art. 5 è stato aggiunto un periodo riguardante la stesura della relazione tecnica nel caso in cui ricorrano le nuove fattispecie; come chiarito da circ. Inps, n. 97, 10 agosto 2022, l'integrazione apportata dal d.m. n. 67/2022 all'art. 5, d.m. n. 95422/2016, riguarda esclusivamente le domande di trattamenti di integrazione salariale delle aziende c.d. "energivore".

di materie prime o componenti” si configura anche quando essa consegua a difficoltà economiche, non prevedibili, temporanee e non imputabili all’impresa, nel reperimento di fonti energetiche, funzionali alla trasformazione delle materie prime necessarie per la produzione. In tal caso, la relazione tecnica richiesta dal decreto dovrà documentare le oggettive difficoltà economiche e la relativa imprevedibilità, temporaneità e non imputabilità delle stesse (art. 5, commi 1-*bis* e 2).

All’interno dell’intervento CIGO si collocano anche gli eventi oggettivamente non evitabili (c.d. EONE), identificabili nelle causali determinate da casi fortuiti, improvvisi, non prevedibili e non rientranti nel rischio di impresa, per i quali risulti evidente la forza maggiore ⁽²³⁸⁾.

Al ricorrere di tali eventi trovano applicazione alcune specifiche disposizioni la cui funzione è sostanzialmente esonerativa dai vincoli e/o dai limiti generali posti in relazione alle altre causali di intervento.

Si tratta in particolare dell’esclusione dell’operatività: del requisito dell’anzianità di effettivo lavoro presso l’unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento; della durata massima dell’intervento CIGO nel biennio mobile, ossia del periodo di non fruibilità della CIGO nell’anno successivo alle 52 settimane consecutive già fruite, ovvero del limite di 52 settimane in un biennio mobile ove la CIGO sia stata usufruita in più periodi non consecutivi ⁽²³⁹⁾; del contributo addizionale *ex* art. 5, d.lgs. n. 148/2015; della procedura di informazione e consultazione sindacale *ex* art. 14, d.lgs. n. 148/2015, prevedendosi solo l’obbligo di comunicare alle RSA/RSU, nonché alle articolazioni territoriali delle oo.ss. comparativamente più rappresentative a livello nazionale, la durata prevedibile della sospensione o della riduzione e il numero dei lavoratori interessati.

4.2. Le causali per i trattamenti straordinari: crisi e riorganizzazione aziendale anche per processi di transizione

Le causali dell’intervento straordinario rappresentano uno dei profili maggiormente toccati dalla riforma del 2015, grazie alla cui revisione il legislatore aveva cercato di (ri)assegnare all’intervento straordinario la funzione di strumento di gestione delle crisi, temporanee e transitorie, sebbene di medio-lungo periodo, nell’ottica della prosecuzione dell’attività aziendale, così come enunciato anche dal primo criterio direttivo della l. n. 183/2014 ⁽²⁴⁰⁾.

In tal senso, la prima grande novità del d.lgs. n. 148/2015 era stata l’eliminazione degli interventi per i casi di cessazione dell’attività, disposta proprio con la finalità di evitare che la CIGS, differendo nel tempo i licenziamenti del personale non più assorbibile, potesse assurgere a misura di gestione degli esuberi strutturali.

⁽²³⁸⁾ Cfr. art. 1, d.m. n. 95422/2016, circ. Inps n. 139/2016, § 9, n. 197/2015, § 2.3.

⁽²³⁹⁾ Circ. Inps n. 139/2016, § 2, specifica che permane, invece, il computo dell’intervento CIGO per EONE ai fini sia della durata massima complessiva di 24 mesi nel quinquennio mobile, sia del limite delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile.

⁽²⁴⁰⁾ Art. 1, comma 2, lett. *a*, n. 1, l. n. 183/2014 che imponeva al Governo, nell’esercizio della delega con riferimento agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, «l’impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di essa».

Invero, già la riforma Fornero aveva avviato tale processo, stabilendo, a partire dal 1° gennaio 2016, la cessazione dell'efficacia dell'art. 3, l. n. 223/1991, in materia di CIGS per fallimento ed altre procedure concorsuali ⁽²⁴¹⁾.

Coerentemente, la disciplina del 2015 aveva poi escluso (lo si è già detto) la possibilità, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2016 ⁽²⁴²⁾, di accesso alla CIGS per crisi aziendale con cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa. Tuttavia – lo si anticipa, salvo rinviare all'apposito approfondimento (v. *infra*) – si è trattato di una mera enunciazione formale, poi smentita nei fatti dalla previsione di molteplici ipotesi di intervento in simili casi che, sebbene definite dal legislatore “in deroga” al sistema generale, sono state nel tempo sempre reiterate.

Abolita (in linea di principio) la CIGS a fronte di attività cessate, le causali di intervento *ex art.* 21, d.lgs. n. 148/2015, sono ridotte a tre: riorganizzazione aziendale, crisi aziendale e CdS difensivo.

La prima delle citate causali è stata specificata e ampliata dalla l. n. 234/2021, la quale ha incluso, nell'ambito della riorganizzazione, i programmi aziendali volti «anche a realizzare processi di transizione», individuati e regolati con decreto del Ministero del lavoro, sentito il MISE ⁽²⁴³⁾.

Seppur in assenza di una disposizione analoga a quella che per la CIGO impone l'emanazione di un decreto ministeriale per la definizione dei criteri d'esame delle domande di concessione ⁽²⁴⁴⁾, il Ministero del lavoro ha adottato il d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033 ⁽²⁴⁵⁾, recante i criteri per l'approvazione dei programmi di CIGS, con cui, peraltro, non si è limitato a sostituire i decreti emanati nella vigenza della vecchia disciplina ⁽²⁴⁶⁾ e a dettare nuovi criteri per la concessione del trattamento straordinario, ma ha anche introdotto una serie di limiti che vanno ben oltre il dettato normativo ⁽²⁴⁷⁾.

Ad ulteriore implementazione dei criteri dettati da tale decreto è intervenuta anche una circolare del Ministero del lavoro ⁽²⁴⁸⁾ la quale, per espressa previsione, avrebbe dovuto invece essere diretta esclusivamente ad impartire direttive agli organi ispettivi

⁽²⁴¹⁾ Art. 2, comma 70, l. n. 92/2012.

⁽²⁴²⁾ Per un giudizio di incompatibilità con la legge delega anche rispetto al differimento al 1° gennaio 2016 (*ex art.* 21, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 148/2015) del venir meno della causale di intervento CIGS per crisi aziendale con cessazione dell'attività, v. M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, pp. 248-249.

⁽²⁴³⁾ Art. 21, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 1, comma 199, l. n. 234/2021.

⁽²⁴⁴⁾ Art. 16, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁴⁵⁾ Sull'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali e nello specifico sul d.m. n. 94033/2016, cfr. M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, p. 174.

⁽²⁴⁶⁾ Art. 10, d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033, che statuisce la cessazione dell'efficacia di tutti i precedenti decreti ministeriali che dettavano i criteri di concessione CIGS, quali i d.m.: 23 dicembre 1994; 22 luglio 2002, n. 31347; 20 agosto 2002, n. 31444; 20 agosto 2002, n. 31446; 20 agosto 2002, n. 31447; 18 dicembre 2002, n. 31826; 15 dicembre 2004, n. 35302; 10 luglio 2009, n. 46448; 27 giugno 2014, n. 82762; 10 ottobre 2014, n. 82145.

⁽²⁴⁷⁾ Così D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., pp. 132 ss.

⁽²⁴⁸⁾ Circ. Min. lav. n. 27, 8 agosto 2016; su cui cfr. E. MASSI, *Cigs e contratto di solidarietà*, in *DPL*, 2016, n. 38, pp. 2197 ss.

deputati a verificare l'accertamento degli impegni aziendali assunti in sede di presentazione del programma di CIGS e dei presupposti per la concessione del pagamento diretto delle prestazioni ⁽²⁴⁹⁾.

Da ultimo, facendo seguito al riordino degli ammortizzatori sociali, è stato emanato il d.m. n. 33 del 25 febbraio 2022 che, in attuazione della legge di bilancio 2022, ha provveduto ad adeguare i criteri di concessione della CIGS e dei trattamenti per causali straordinarie concessi dal FIS, integrando e modificando il d.m. n. 94033/2016. È, quindi, dalla lettura combinata della legge e dei provvedimenti amministrativi che risulta, ancora una volta, la disciplina complessiva delle causali CIGS.

Quanto alla riorganizzazione aziendale, l'art. 21, comma 2, prevede l'adozione di un piano di interventi volto a fronteggiare le inefficienze della struttura gestionale o produttiva, ovvero a gestire i processi di transizione. Il programma deve contenere indicazioni sugli investimenti che si intendono realizzare e sull'eventuale attività di formazione dei lavoratori, da attuarsi al fine del recupero occupazionale, anche in termini di riqualificazione professionale e di potenziamento delle competenze, del personale interessato dalle sospensioni o dalle riduzioni dell'orario di lavoro.

In merito, l'art. 1, d.m. n. 94033/2016, come modificato dal d.m. n. 33/2022, indica dettagliatamente le condizioni e i requisiti il cui ricorrere contestuale consente l'approvazione del programma (e che potranno, di conseguenza, essere oggetto di verifica in sede di accertamento ispettivo).

In particolare, gli interventi programmati devono essere diretti a superare le inefficienze della struttura gestionale, commerciale o produttiva anche mediante ristrutturazioni aziendali, fusioni, acquisizioni, che possono condurre a superare le criticità e a ristabilire gli equilibri per ricondurre l'impresa ad una fase di crescita ⁽²⁵⁰⁾.

Gli investimenti previsti nel programma possono essere destinati ad impianti fissi e attrezzature direttamente impegnate nel processo produttivo, nonché ad attività di formazione e riqualificazione professionale volte al recupero e alla valorizzazione dei lavoratori. Un aspetto determinante è rappresentato dal valore degli investimenti ipotizzati con la presentazione della domanda, la cui misura, rapportata su base annua alla durata dell'intervento, deve essere superiore al valore medio degli investimenti, della stessa tipologia, effettuati nel biennio precedente ⁽²⁵¹⁾.

⁽²⁴⁹⁾ Secondo D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 135 ss. tale circolare valorizza il ruolo della verifica ispettiva in ordine al corretto utilizzo della CIGS, non solo sotto il profilo squisitamente pubblicistico, ma anche in relazione al rapporto di lavoro del singolo dipendente coinvolto nella sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, riproducendosi in qualche modo il fenomeno già sperimentato dalla l. n. 223/1991, della verifica sindacale *ex ante* in luogo di quella giudiziale *ex post*, in relazione alla riduzione di personale.

⁽²⁵⁰⁾ Art. 1, comma 1, lett. a, d.m. n. 94033/2016 come modificato dall'art. 1, d.m. n. 33/2022; *adde* circ. Min. lav. n. 6/2020, cit.; si precisa che già prima di tali espressi chiarimenti, nella causale riorganizzazione aziendale potevano ritenersi comprese anche le ipotesi di riconversione e ristrutturazione, così come era per l'abrogato art. 1, l. n. 223/1991, v. circ. Min. lav. n. 24, 5 ottobre 2015, § 4.1; cfr. in dottrina D. GAROFALO, *La riforma della CIGS*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 81; C.A. NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., p. 39.

⁽²⁵¹⁾ Art. 1, comma 1, lett. c, d.m. n. 94033/2016, che specifica anche che l'ammontare degli investimenti previsti, correlati alle unità produttive interessate, comprende anche gli eventuali investimenti per la formazione o la riqualificazione, comprensivi dei contributi pubblici nazionali, regionali e comunitari.

Nel caso di attività di qualificazione o riqualificazione professionale, soprattutto ove questa sia effettuata sul posto di lavoro, si pone la delicata questione di prevenire il rischio di condotte elusive che, dietro l'apparente partecipazione a percorsi di formazione, dissimolino in realtà l'impiego dei lavoratori in attività produttive ordinarie. A tal fine, la circ. Min. lav. n. 27/2016 ha indicato alcuni parametri sintomatici della "bontà" della formazione sul luogo di lavoro, che concorrono all'accertamento dell'effettiva sospensione dei lavoratori dalla normale attività, della concreta attuazione delle sospensioni, del collegamento tra formazione, riorganizzazione e numero di lavoratori coinvolti ⁽²⁵²⁾.

Ulteriore requisito del programma è la dimostrazione della sussistenza di un collegamento tra le sospensioni e l'entità e i tempi del processo di riorganizzazione. Gli organi di controllo hanno la facoltà di accertare l'effettiva ricorrenza di tale correlazione anche mediante le dichiarazioni dei lavoratori e, quindi, la possibilità di sindacare la legittimità della scelta dei lavoratori da sospendere.

Inoltre, il recupero occupazionale dei lavoratori coinvolti nel processo di riorganizzazione deve raggiungere almeno la misura del 70% ⁽²⁵³⁾, da ritenersi comprensiva non solo dei lavoratori rientrati in servizio al termine dell'integrazione «per il mantenimento dei livelli occupazionali» ⁽²⁵⁴⁾, ma anche di quelli riassorbiti in altre unità produttive ovvero in altre aziende.

La previsione relativa al recupero occupazionale specifica la necessità che la CIGS garantisca l'effettiva continuità dell'attività aziendale e la ricollocazione degli esuberanti; tuttavia, lasciando una certa libertà alle parti coinvolte, si chiarisce che possono essere qualificate come iniziative tese alla gestione non traumatica dei prestatori eccedentari, e quindi come forme di recupero occupazionale, anche le ipotesi di dimissioni dei dipendenti, di risoluzione consensuale, di pensionamenti anticipati anche attraverso il contratto di espansione, ovvero le procedure di mobilità concluse con il criterio della volontarietà (secondo quanto specificato espressamente per il solo CdS difensivo in relazione al quale è consentito il licenziamento collettivo «solo con la non opposizione dei lavoratori») ⁽²⁵⁵⁾. Le ulteriori eventuali eccedenze di personale andranno comunque verificate alla luce del piano di gestione presentato dall'azienda al momento della richiesta di CIGS.

Infine, devono essere indicate le modalità di copertura finanziaria degli investimenti programmati.

Riassumendo, la causale della riorganizzazione aziendale interviene laddove vi sia un esubero di personale in conseguenza delle mutate esigenze organizzative o produttive dell'azienda, derivanti dall'implementazione di un piano aziendale volto a fronteggiare le inefficienze della struttura gestionale, commerciale o produttiva. A seguito della revisione operata dalla legge di bilancio 2022, assume, tuttavia, una valenza ancor più

⁽²⁵²⁾ Circ. Min. lav. n. 27/2016, § A.1, secondo cui si giustifica la formazione sul luogo di lavoro: se i lavoratori sono adibiti a mansioni e compiti diversi rispetto a quelli di ordinario impiego; se, pur svolgendo gli stessi compiti, vengono adibiti su macchinari ed attrezzature diverse; se il progetto formativo postula una parte teorica strettamente correlata ad una parte pratica; se i soggetti formatori presentano una idoneità specifica al compito; se, durante la formazione, vi sia una forma di tutoraggio da parte di lavoratori esperti su tali macchinari o di istruttori.

⁽²⁵³⁾ Art. 1, comma 1, lett. f, d.m. n. 94033/2016.

⁽²⁵⁴⁾ Inciso aggiunto al d.m. n. 94033/2016 dal d.m. n. 33/2022.

⁽²⁵⁵⁾ Circ. Min. lav. n. 27/2016, § A.1.

significativa la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 21, che richiama espressamente i processi di recupero dei lavoratori interessati dalla sospensione e specifica che il programma da adottare per far fronte alla crisi occupazione deve tenere conto della riqualificazione professionale e del potenziamento delle competenze. In tal senso essa dà attuazione agli obiettivi enunciati dal PNRR, il quale rappresenta il presupposto della revisione del sistema degli ammortizzatori sociali nel suo complesso e pone una attenzione particolare al rinnovamento delle politiche di sostegno all'occupazione – da attuare mediante percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento dei lavoratori in transizione e disoccupati (percettori del RdC e NASpI, ma anche CIGS) – ritenute indispensabili per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale ⁽²⁵⁶⁾.

Con riguardo all'estensione della causale CIGS in commento anche alle ipotesi in cui la riorganizzazione miri a realizzare processi di transizione, essa inserisce nel modello di riorganizzazione aziendale finora conosciuto una nuova situazione che non postula necessariamente la presenza di significative inefficienze gestionali, ma si realizza allorché il datore di lavoro intenda porre in essere interventi finalizzati a realizzare percorsi di innovazione e modernizzazione digitale e tecnologica, nonché di rinnovamento e sostenibilità ambientale ed energetica della propria realtà aziendale ovvero ad attuare interventi straordinari in tema di misure di sicurezza ⁽²⁵⁷⁾.

A tal fine il Ministero del lavoro ha chiarito che l'impresa richiedente il trattamento deve presentare uno specifico programma di interventi (le cui linee di programmazione industriale possono essere condivise anche con le Regioni interessate ovvero, per le imprese di rilevanti dimensioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 270/1999 ⁽²⁵⁸⁾, con il MISE). Detto programma deve esplicitamente indicare le azioni dirette alla transizione e alla riconversione produttiva ovvero quelle funzionali a rispondere in maniera efficace all'evoluzione dei contesti economici e produttivi. In caso di riconversione degli impianti già esistenti, devono essere indicate le azioni di riconversione, che possono essere finalizzate anche all'efficientamento energetico oppure a un potenziamento straordinario delle misure di sicurezza. Il processo di transizione può ricondursi anche a specifici contesti territoriali e a trasformazioni che producono effetti limitati a particolari settori produttivi.

Nel programma, in particolare, devono essere indicati tutti gli investimenti posti in essere per la realizzazione del processo di transizione, indicando specificatamente quelli relativi all'aggiornamento tecnologico e digitale, al rinnovamento e alla sostenibilità ecologica ed energetica e alle straordinarie misure di sicurezza. Devono essere, altresì, segnalate le azioni di recupero occupazionale dei lavoratori coinvolti dal pro-

⁽²⁵⁶⁾ Così v. F. ROTONDI, P. SPEZIALE, *Cigs: nuove causali*, in *DPL*, 2022, n. 10, pp. 575.

⁽²⁵⁷⁾ Cfr. circ. Inps n. 109, 5 ottobre 2022.

⁽²⁵⁸⁾ Trattasi delle aziende, sostanzialmente in stato di insolvenza, che occupano un numero di dipendenti non inferiore a 200, compresi quelli in integrazione salariale da almeno un anno e che presentano un ammontare di debiti complessivo non inferiore ai 2/3 del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, dei ricavi dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio, nonché le imprese confiscate, pur senza i requisiti anzidetti.

gramma e interessati dalle sospensioni o riduzioni di orario, realizzabili prioritariamente attraverso percorsi di formazione diretti alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze ⁽²⁵⁹⁾.

Infine, anche per l'approvazione del programma e la conseguente autorizzazione alla concessione della CIGS per la causale in parola devono essere soddisfatti gli ulteriori criteri indicati dall'art. 1, comma 1, lett. da *d* a *g*, d.m. n. 94033/2016.

La seconda causale per cui può essere richiesta l'integrazione salariale straordinaria, *ex* art. 21, comma 1, lett. *b*, è quella della crisi aziendale, che ricomprende in sé due ipotesi: una relativa all'andamento negativo o involutivo dell'assetto economico-finanziario dell'impresa, l'altra concernente crisi aziendali dovute ad eventi improvvisi ed imprevisti ⁽²⁶⁰⁾.

Oltre alla già citata eliminazione della crisi aziendale per cessazione dell'attività produttiva, il comma 3 del medesimo art. 21 elimina anche il requisito della particolare rilevanza sociale in relazione alla situazione occupazionale locale e alla situazione produttiva del settore, che connotava la nozione di crisi aziendale dettata dalla disciplina pregressa ⁽²⁶¹⁾, così risultandone una, quanto meno, apparente estensione dell'ambito della causale, che tuttavia, già in passato, veniva interpretata secondo criteri elastici ⁽²⁶²⁾.

Coerentemente con la natura della causale in parola, non possono accedere all'ammortizzatore sociale straordinario per crisi aziendale le imprese che: abbiano iniziato l'attività produttiva nel biennio antecedente; non abbiano effettivamente avviato l'attività produttiva; abbiano subito significative trasformazioni societarie nel biennio antecedente; abbiano cessato l'attività produttiva ⁽²⁶³⁾.

Nel caso della crisi aziendale, il programma deve contenere un piano di risanamento volto a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria, gestionale ovvero derivanti da condizionamenti esterni. Tale piano deve, altresì, indicare gli interventi correttivi da affrontare e gli obiettivi concretamente raggiungibili per garantire la continuazione dell'attività aziendale e la salvaguardia occupazionale ⁽²⁶⁴⁾. Si richiede, dunque, all'impresa non solo un concreto intervento sui fattori della crisi, ma anche una sorta di prognosi sui miglioramenti della situazione aziendale in ragione di quanto programmato per il suo risanamento ⁽²⁶⁵⁾.

⁽²⁵⁹⁾ V. d.m. n. 33/2022 che ha aggiunto all'art. 1, d.m. n. 94033/2016 la lett. *g-bis*; *adde* circ. Min. lav. n. 1/2022, n. 6/2022.

⁽²⁶⁰⁾ Circ. Min. lav. n. 24, 5 ottobre 2015, § 4.2.

⁽²⁶¹⁾ Art. 2, comma 5, lett. *c*, l. n. 675/1977 e d.m. n. 31826, 18 dicembre 2002, come integrato dal d.m. n. 35302, 15 dicembre 2004.

⁽²⁶²⁾ Cfr. C.A. NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., p. 40.

⁽²⁶³⁾ Art. 2, comma 4, d.m. n. 94033/2016, il quale specifica altresì che fanno eccezione alle regole di esclusione i casi di trasformazioni societarie avvenute tra imprese che presentano assetti proprietari sostanzialmente coincidenti, con la preminente finalità del contenimento dei costi di gestione, ovvero le ipotesi in cui vi siano concreti piani di gestione dei lavoratori in esubero, che, mediante specifici strumenti, siano tesi a ridurre, in tutto o in parte, il ricorso alla mobilità, salvo che tale ricorso non assuma, nel corso del periodo dell'intervento straordinario di integrazione salariale richiesto, ovvero nell'arco dei dodici mesi successivi al termine dell'intervento stesso, carattere di strumento certo di ricollocazione dei suddetti lavoratori.

⁽²⁶⁴⁾ Art. 21, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁶⁵⁾ Così A. PANDOLFO, *La cassa integrazione guadagni per crisi aziendale*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MAS-SARA (a cura di), *op. cit.*, p. 50.

Anche in questo caso, come per la causale della riorganizzazione, i criteri per l'approvazione dei programmi di crisi aziendale sono stati dettagliati dal d.m. n. 94033/2016, che ha previsto una serie di elementi la cui ricorrenza consente di verificare l'attuazione del piano di risanamento.

Con riguardo alla prima delle tipologie di causali riconducibili alla crisi aziendale deve essere valutato se il datore di lavoro abbia rispettato i tempi e i contenuti del programma di risanamento mediante una verifica, da parte dell'organo ispettivo, degli indicatori economico-finanziari rappresentati da documenti di natura amministrativa, fiscale, contabile e commerciale, necessari per avere un quadro d'insieme, riferito al biennio antecedente, sull'andamento aziendale a carattere negativo o involutivo (quali ad esempio il fatturato, il risultato operativo, il risultato d'impresa, l'indebitamento) ⁽²⁶⁶⁾. Tale riscontro deve essere effettuato anche in rapporto al ridimensionamento o quanto meno alla stabilità dell'organico aziendale nell'ultimo biennio, oltre che all'assenza di nuove assunzioni, specie se assistite da agevolazioni contributive e/o finanziarie ⁽²⁶⁷⁾. Ciò non significa che le nuove assunzioni siano in assoluto vietate ma, ove esse siano state effettuate, dovranno essere motivate e compatibili con la disciplina normativa e le finalità dell'intervento CIGS in atto.

L'impresa deve altresì presentare un piano di risanamento che definisca gli interventi correttivi intrapresi, o da intraprendere, volti a fronteggiare gli squilibri di natura produttiva, finanziaria o gestionale per ciascuna unità aziendale/settore di attività dell'impresa interessata dall'intervento straordinario di integrazione salariale ⁽²⁶⁸⁾.

Nonostante il piano di risanamento debba essere finalizzato a garantire la continuazione dell'attività e la salvaguardia occupazionale, esso non di rado è accompagnato da un piano di gestione degli esuberi, la cui coerenza rispetto al programma presentato costituisce altrettanto oggetto di verifica da parte dell'organo ispettivo ⁽²⁶⁹⁾. Quest'ultimo non può entrare nel merito della scelta stessa, ma deve limitarsi a verificare se il programma di ridimensionamento degli organici sia concretamente avvenuto ⁽²⁷⁰⁾.

Il programma appare, invece, meno articolato nel secondo caso di crisi aziendale, conseguente ad un evento improvviso e impreveduto, esterno alla gestione aziendale, intendendosi per tali quegli eventi che – per la loro entità, nonché in ragione della loro imprevedibilità e velocità nella produzione degli effetti – sono tali da indurre un grave stato di sofferenza economica e finanziaria per l'impresa ⁽²⁷¹⁾.

Qui la valutazione riguarda l'effettiva sussistenza delle caratteristiche dell'evento che hanno determinato la richiesta e la successiva concessione della CIGS (imprevedibilità

⁽²⁶⁶⁾ Art. 2, comma 1, lett. a, d.m. n. 94033/2016.

⁽²⁶⁷⁾ Art. 2, comma 1, lett. b, d.m. n. 94033/2016.

⁽²⁶⁸⁾ Art. 2, comma 1, lett. c, d.m. n. 94033/2016.

⁽²⁶⁹⁾ Art. 2, comma 1, lett. d, d.m. n. 94033/2016 e circ. Min. lav. n. 27/2016, § A.2.

⁽²⁷⁰⁾ V. E. MASSI, *Cigs e contratto di solidarietà*, cit., pp. 2199-2200, che su tale aspetto evidenzia come il divieto di entrare nel merito si debba concretizzare in un'astensione da parte degli ispettori da qualsiasi valutazione che riguardi l'iter procedimentale per la quale il legislatore prevede, attraverso altri strumenti (ricorso giudiziale), la possibilità dell'impugnativa.

⁽²⁷¹⁾ Costituiscono eventi di tale natura, ad esempio, quelli che determinano una riduzione di commesse, la perdita o la riduzione di quote del mercato nazionale, la contrazione delle esportazioni o difficoltà di accesso al credito; così F. ROTONDI, P. SPEZIALE, *Cigs: nuove causali*, cit., p. 577.

⁽²⁷¹⁾ Art. 2, comma 70, l. n. 92/2012.

dell'evento, rapidità con cui lo stesso ha prodotto gli effetti negativi, completa autonomia rispetto alle politiche di gestione aziendale), nonché l'attuazione del piano di risanamento prospettato. Il ridimensionamento della struttura aziendale non è una caratteristica necessaria ed obbligatoria di questa causale: tuttavia, se è stata prevista, occorrerà verificarne l'attuazione ⁽²⁷²⁾.

A seguito della modifica al campo di applicazione della CIGS e dei fondi di solidarietà, il d.m. n. 33/2022 ha previsto una serie di integrazioni al d.m. n. 94033/2016 che riguardano le richieste di trattamento straordinario al FIS, nonché il necessario coordinamento con l'eliminazione di ogni riferimento all'accesso alla CIGS per le imprese dell'indotto a partire dal 1° gennaio 2022 ⁽²⁷³⁾.

Tenendo conto della novità introdotta dalla normativa di riordino del 2021 la quale, nell'ampliare l'ambito di applicabilità delle integrazioni salariali, ha esteso ai datori di lavoro che occupano sino a quindici dipendenti le prestazioni straordinarie attraverso il FIS ⁽²⁷⁴⁾, sono stati aggiunti gli artt. 1-*bis* e 2-*bis* al d.m. n. 94033/2016, dedicati ai criteri per l'approvazione dei programmi di accesso all' AIS rispettivamente per le causali di riorganizzazione e di crisi aziendale ⁽²⁷⁵⁾.

Ai fini di una più efficiente attività gestionale, l'art. 2 del menzionato d.m. n. 33/2022 ha affidato all'Inps, in qualità di soggetto preposto ad autorizzare le prestazioni di AIS, le attività di ricezione e successiva valutazione degli elementi necessari ai fini dell'ammissione delle domande di prestazione straordinaria da parte del FIS.

Gli elementi che devono essere indicati dalle aziende richiedenti, comprensivi dei dati di natura economica ed organizzativa, sono soggetti anche in tal caso ad autocertificazione *ex art.* 47, d.P.R. n. 445/2000, e, di fatto, richiamano, salvo alcune specificità, quelli previsti per le omologhe causali CIGS, cui è in ogni caso possibile fare riferimento a fini interpretativi.

Rispetto a questi ultimi, i criteri stabiliti dal decreto ministeriale con riguardo alle richieste da rivolgere al FIS appaio tuttavia semplificati.

Ne sono un esempio l'assenza, nel caso di riorganizzazione, di riferimenti agli specifici parametri per gli investimenti ovvero la necessità che i datori di lavoro indichino le modalità di copertura finanziaria dei medesimi; la circostanza che per i programmi aventi ad oggetto l'eventuale attività di formazione e riqualificazione professionale non è prevista alcuna percentuale minima di recupero occupazionale dei lavoratori interessati alle sospensioni o riduzioni di orario, ma vi è il solo riferimento a un «consistente recupero occupazionale»; infine, con riguardo ai processi di transizione, in considerazione delle specifiche caratteristiche innovative dei suddetti e della particolarità dei datori di lavoro tutelati dal FIS, il programma può contenere indicazioni in forma generale senza precisare il complesso degli impianti fissi e delle attrezzature

⁽²⁷²⁾ Art. 2, comma 3, d.m. n. 94033/2016.

⁽²⁷³⁾ Art. 3, d.m. n. 33/2022 che dispone l'abrogazione degli artt. 5 e 6, d.m. n. 94033/2016, rispettivamente rubricati "Imprese appaltatrici dei servizi di mensa e dei servizi di pulizia" e "Imprese artigiane".

⁽²⁷⁴⁾ Il d.m. n. 33/2022, nelle premesse al testo, richiama l'art. 1, comma 207, lett. a, l. n. 234/2021 che ha introdotto all'art. 29, d.lgs. n. 148/2015, il comma 3-*bis* il quale, nel testo modificato dall'art. 23, comma 1, lett. i), d.l. n. 4/2020, stabilisce che l' AIS può essere riconosciuto dal FIS in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa vigente in materia di integrazioni salariali, in aggiunta a quelle ordinarie già contemplate.

⁽²⁷⁵⁾ Art. 2, d.m. n. 33/2022; su cui v. circ. Inps n. 109/2022, cit.

impegnate nel processo produttivo, il valore medio annuo degli investimenti, nonché l'indicazione dell'eventuale impiego di contributi pubblici sia nazionali che dei fondi comunitari ⁽²⁷⁶⁾.

Parimenti meno restrittiva è la previsione che, in caso di crisi aziendale, impone all'azienda di documentare la situazione critica derivante da una contrazione dell'attività o della prestazione di servizi mediante la produzione di dati economici utili a dimostrare la difficoltà in cui versa l'azienda in alternativa agli altri indici di crisi per cui si può ricorrere alla causale; inoltre, le motivazioni che determinano la crisi (di cui viene fornita un'elencazione esemplificativa) devono essere riferite all'annualità e non al biennio precedente come richiesto per la CIGS ⁽²⁷⁷⁾, mentre i dati atti a dimostrare il ridimensionamento o la stabilità dell'organico devono riguardare il semestre antecedente la presentazione dell'istanza, anziché i due anni prima ⁽²⁷⁸⁾.

La prassi amministrativa ha precisato che i criteri appena menzionati trovano applicazione anche ai fini dell'ammissione all'AIS riconosciuto dai fondi *ex artt.* 26 e 40 d.lgs. n. 148/2015 per causali straordinarie, per le istanze relative ai datori di lavoro che occupano mediamente fino a 15 dipendenti, dovendosi invece fare riferimento ai criteri previsti per la CIGS ove le domande siano presentate da datori di lavoro con forza occupazionale superiore a 15 dipendenti ⁽²⁷⁹⁾.

Ciò detto, l'applicazione delle causali d'integrazione straordinaria risulta piuttosto problematica nei casi in cui le imprese richiedenti impieghino un numero esiguo di dipendenti, giacché la dimensione occupazionale rende molto difficile, nella pratica, il verificarsi di casi di riorganizzazione aziendale, anche per realizzare processi di transizione, e soprattutto la stipulazione del CdS difensivo, che resta, di fatto, un caso di scuola per le aziende con dipendente unico ⁽²⁸⁰⁾.

Va chiarito che, nel momento in cui si scrive, mancano apposite indicazioni amministrative sulle modalità di svolgimento dei controlli ispettivi relativi ai programmi che devono corredare le istanze per le integrazioni straordinarie gestite dal FIS. Nelle more dell'adozione di una apposita circolare, gli organi di vigilanza possono operare sulla scorta delle indicazioni fornite per la CIGS, principalmente dalla circ. Min. lav. n. 27/2016. Tuttavia tali indicazioni non possono essere, automaticamente, applicate ai controlli sulle varie ipotesi di intervento straordinario del FIS, la cui competenza esclusiva è dell'Inps e non già dell'Ispettorato del Lavoro ⁽²⁸¹⁾.

⁽²⁷⁶⁾ Circ. Inps n. 109/2022, cit., § 1.

⁽²⁷⁷⁾ Tra le quali l'art. 2-*bis*, d.m. n. 94033/2016 specifica che possono essere incluse: diminuzione degli ordini di lavoro o delle commesse, decremento delle vendite, contrazione dell'attività produttiva o di prestazione di servizi o dati negativi relativi al bilancio e al fatturato.

⁽²⁷⁸⁾ Circ. Inps n. 109/2022, cit., § 2.

⁽²⁷⁹⁾ Circ. Inps n. 109/2022, cit., § 4.

⁽²⁸⁰⁾ Sul punto v. Cfr. M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, cit., p. 1331.

⁽²⁸¹⁾ Con il msg. Inps n. 2089, 17 maggio 2022, l'Istituto ha chiarito che non costituisce motivo di rigetto delle domande di assegno di integrazione salariale erogato dal FIS, presentate dal 1° gennaio al 31 marzo 2022, la presenza di errori di compilazione nelle causali (ordinarie o straordinarie) laddove: sia stata inviata un'istanza per causale ordinaria con scheda causale diversa ovvero sia stata erroneamente riportata la causale straordinaria sia per aziende con meno che con più di 15 dipendenti; in tali casi l'Inps, sulla base di un criterio di prevalenza e tenendo conto degli elementi sostanziali riportati nella scheda causale, attiverà, se necessario, un ulteriore supplemento istruttorio con il datore di lavoro.

Per completezza, si ricorda che anche nell'ambito della composizione negoziata per la soluzione delle crisi d'impresa ⁽²⁸²⁾, vi è la possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto. Tale intervento si inserisce, infatti, tra le misure utili ad individuare le più opportune soluzioni per superare la manifestata condizione di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che rende probabile la crisi o l'insolvenza, ma nonostante la quale risulta ragionevolmente perseguibile il risanamento.

Il ricorso alle misure di integrazione del reddito può infatti contribuire, in simili contesti, a garantire la continuità aziendale e la salvaguardia dell'occupazione, anche se parziale. Gli stessi criteri per l'approvazione del piano di risanamento aziendale di cui al d.m. n. 94033/2016 risultano compatibili con la procedura e le finalità della composizione negoziata della crisi, in quanto entrambi mirano a salvaguardare il complesso aziendale ⁽²⁸³⁾.

La compatibilità dei due istituti trova conferma nel fatto che la composizione negoziata non è una procedura concorsuale ⁽²⁸⁴⁾.

4.2.1. Gli incentivi alla solidarietà: il contratto di solidarietà difensivo

Una delle più significative novità apportate alla disciplina della CIG dalla riforma del 2015 consiste nell'aver elevato il CdS difensivo a causale diretta di intervento dell'integrazione salariale straordinaria. L'istituto in parola ha, quindi, perso la sua natura di strumento autonomo ed è stato assoggettato alle medesime regole e ai medesimi limiti applicabili delle altre causali di intervento CIGS ⁽²⁸⁵⁾.

Proprio la particolare rilevanza attribuita al CdS difensivo nel complesso della disciplina della CIG, ne suggerisce una trattazione a sé rispetto alle altre causali già menzionate.

Con il CdS difensivo si realizza, per il tramite di un accordo sindacale di livello aziendale, una forma di solidarietà tra lavoratori ⁽²⁸⁶⁾ che consente il riassorbimento delle eccedenze di personale ed evita la dichiarazione di esubero dello stesso anche attraverso un suo più razionale impiego.

⁽²⁸²⁾ Tale procedura, introdotta dal d.l. n. 118/2021, conv. in l. n. 147/2021 è stata poi inserita, con alcune modifiche, agli artt. 12 ss. del c.d. Codice della crisi e dell'insolvenza, di cui al d.lgs. n. 14/2019, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 83/2022.

⁽²⁸³⁾ Cfr. R. BELLÈ, O. RUSSO, *Lavoro e procedure concorsuali*, in *il Fallimento*, 2022, n. 4, pp. 584 ss.

⁽²⁸⁴⁾ Dubitativo sul punto G. TREGLIA, *Composizione negoziata della crisi d'impresa: la sorte del rapporto di lavoro*, in *DPL*, 2022, n. 16, pp. 972-973.

⁽²⁸⁵⁾ Così F. ROTONDI, P. SPEZIALE, *Cigs: nuove causali*, cit., p. 573.

⁽²⁸⁶⁾ Una vera e propria forma di solidarietà era rinvenibile solo nell'esperienza antecedente alla l. n. 863/1984 e cioè finché alla riduzione dell'orario di lavoro di tutti, per salvare l'occupazione di alcuni, non corrispondeva alcun intervento integrativo della retribuzione persa ma la perdita della retribuzione di tutti i partecipanti all'accordo; così cfr. F. SANTONI, *I contratti di solidarietà difensivi*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 89.

Il CdS difensivo è stato, invero, recepito dalla prassi sindacale ⁽²⁸⁷⁾ e tipizzato originariamente dalla l. n. 863/1984 ⁽²⁸⁸⁾ con la funzione di “invertire” la logica della CIG, che opera a posteriori rispetto a forme di disoccupazione parziale, mediante la previsione di una misura che *ex ante* previene le crisi occupazionali future accompagnando i processi di trasformazione dell’organizzazione produttiva per mezzo di un più equilibrato dimensionamento del rapporto tra ore lavorate e costo del lavoro ⁽²⁸⁹⁾.

La l. n. 863/1984 ⁽²⁹⁰⁾ ha per prima previsto, a fronte della riduzione concordata dell’orario di lavoro, e quindi della retribuzione, l’intervento del trattamento di inte-

⁽²⁸⁷⁾ Il modello originario di tale istituto, importato poi nell’ordinamento italiano, risale all’esperienza francese ove la riduzione temporanea dell’orario di lavoro concordata con i sindacati tendeva ad arginare i licenziamenti collettivi e prevedeva, a seguito del raggiungimento di un’intesa di livello collettivo, l’intervento di organi ministeriali che discrezionalmente potevano concedere un contributo economico semestrale previa verifica degli effetti occupazionali raggiunti; in proposito cfr. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (già diretto da), P. SHLESINGER (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I, Giuffrè, III, 2003, pp. 42 ss.; ID., *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, II, 1985, pp. 427ss.; S. PLINI, *I contratti di solidarietà francesi*, in *ASAP – Notizie sindacali*, 1983, pp. 86 ss.

⁽²⁸⁸⁾ Il CdS è dapprima stato oggetto del c.d. accordo Scotti del 22 gennaio 1983 e, successivamente, è stato legiferato dal d.l. n. 726/1984, conv. in l. n. 863/1984, il cui art. 1 regolava la concessione del trattamento di integrazione salariale in favore degli operai e degli impiegati delle imprese che avessero stipulato contratti collettivi aziendali volti a stabilire una riduzione dell’orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego (CdS difensivo) e il cui art. 2 contemplava la concessione di un particolare contributo connesso alla conclusione di intese aziendali finalizzate a incrementare gli organici mediante una riduzione stabile dell’orario di lavoro, e della retribuzione, e la contestuale assunzione di nuovo personale (CdS espansivo); in materia *ex multis* cfr. M. MAGNANI, *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 863/1984*, in M. NAPOLI (a cura di), *Misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali*, in *NLCC*, 1985, pp. 819 ss.; E. D’AVOSSA, *I contratti di solidarietà*, in E. D’AVOSSA, P. DUI, P.A. VARESI (a cura di), *Contratti di solidarietà, formazione e part-time*, Ipsoa, 1985; G. ARRIGO, *I contratti di solidarietà*, in M. D’ANTONA, R. DE LUCA TAMAJO, G. FERRARO, L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro degli anni ‘80*, Napoli, 1988; M. MISCIONE, *I contratti di solidarietà nell’incertezza*, in *DLRI*, 1995, n. 17, pp. 138 ss.; ID., *I contratti di solidarietà*, in F. CARINCI (a cura di), *Il diritto del lavoro*, cit., 159 ss.; S. RENGÀ, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, 1996, pp. 163 ss.; F. LISO, *La galassia normativa dopo la l. 223/91*, in *DLRI*, 1997, pp. 28 ss.; P. LAMBERTUCCI, *Crisi di impresa, cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, 2000, III ed., pp. 767 ss.

⁽²⁸⁹⁾ Così A. TURSI, *Contratti di solidarietà e rapporto individuale di lavoro*, in *DLRI*, 1988, pp. 85 ss.; M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l’occupabilità*, relazione al XII Congresso Nazionale dell’AID-LaSS, *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Venezia, 25-26 maggio 2007, emblematicamente ricordava che i CdS erano stati istituiti «per togliere la punizione dell’inattività ed allo stesso tempo per evitare lo sconvolgimento del mercato» con l’obiettivo «di ridurre e ripartire i sacrifici».

⁽²⁹⁰⁾ Sul CdS difensivo come configurato dalla l. n. 863/1984 cfr. L. DEL VECCHIO, *Commento sub art. 1, L. 19 dicembre 1984, n. 863*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 2008, p. 990; L. CALAFÀ, *Contratti di solidarietà*, in *DDPComm*, IV ed., agg. 2000, pp. 200 ss.; R. PESSI, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1985, pp. 335 ss.; T. TREU, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà: riflessioni generali*, in *DL*, 1985, I, pp. 14 ss.; G. PERA, *I contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1984, pp. 335 ss.

grazione salariale commisurato ad una quota del trattamento economico perso, nonché l'accreditamento della contribuzione figurativa (pari nell'ammontare ai contributi dovuti sull'intera retribuzione) ⁽²⁹¹⁾.

Il CdS, funzionale alla difesa dell'occupazione in situazioni di crisi o nell'ambito dei processi di ristrutturazione è stato fortemente promosso dalle organizzazioni sindacali, ivi chiamate a svolgervi un ruolo centrale ⁽²⁹²⁾, e tuttavia non ha goduto di grande fortuna ⁽²⁹³⁾, in quanto ritenuto dai datori di lavoro meno appetibile, sia nell'accesso che nei risultati ottenibili, rispetto alla CIGS – con cui in sostanza condivide la finalità ultima – per i più incerti esiti e i problemi connessi alla vincolatività del contratto collettivo aziendale al quale la legge affidava la gestione concreta della solidarietà difensiva ⁽²⁹⁴⁾.

Il CdS, poi, presentava nella previgente disciplina degli aspetti di maggior rigidità rispetto alla CIG, perché limitava la libertà dell'impresa per tutta la sua vigenza, impedendo al datore di procedere a licenziamenti, di ritornare all'orario pieno, o anche di ridurre ulteriormente l'orario, se non previa stipula di un nuovo accordo ⁽²⁹⁵⁾.

Invero, l'intervento negoziale preposto all'attuazione della solidarietà ne ha costituito ad un tempo la forza e il limite. Per un verso, infatti, il contratto collettivo sottoscritto dai sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative configurava una causa integrabile ulteriore e autonoma di integrazione salariale rispetto a quelle tipizzate, sganciata dalla ordinaria valutazione discrezionale degli organi amministrativi e condizionata dalla sola pattuizione preventiva con cui azienda e parti sociali si ripartivano gli oneri necessari all'autorizzazione ministeriale del trattamento integrativo ⁽²⁹⁶⁾. Per altro verso, però, il CdS, incidendo su diritti individuali, risentiva dei

⁽²⁹¹⁾ Quale ulteriore vantaggio, l'art. 1, comma 5, l. n. 863/1984, modificato dall'art. 8, comma 2-bis, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988, stabiliva che «ai fini della determinazione delle quote di accantonamento relative al trattamento di fine rapporto trovano applicazione le disposizioni di cui al comma terzo dell'art. 1 della legge 29 maggio 1982, n. 297. Le quote di accantonamento relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro sono a carico della cassa integrazione guadagni».

⁽²⁹²⁾ Sul ruolo della contrattazione collettiva v. F. SANTONI, *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in RIDL, 1996, n. 1, I, pp. 75 ss.

⁽²⁹³⁾ Così M. MAGNANI, *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 863/1984*, cit., pp. 819-820; M. MISCIONE, *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, cit., p. 160; V. FERRANTE, *Recenti evoluzioni della disciplina degli ammortizzatori sociali fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in DRI, 2009, n. 4, pp. 926-927.

⁽²⁹⁴⁾ Sui problemi connessi all'efficacia del CdS v. S. SCIARRA, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Franco Angeli, 1985, p. 132; in giurisprudenza v. Cass. 24 febbraio 1990, n. 1403, in RGL, 1991, II, p. 504, secondo cui l'accordo di riduzione dell'orario non avrebbe potuto vincolare i lavoratori dissenzienti, a meno che non fosse invocabile il disposto dell'art. 1, l. n. 863/1984, che costituiva un'ipotesi eccezionale di efficacia generale del contratto aziendale, giustificata dai vantaggi occupazionali previsti, assistita da precise cautele e condizioni e non estensibile oltre i limiti della fattispecie considerata.

⁽²⁹⁵⁾ Il d.m. n. 46448/2009, aveva confermato che, quando la deroga comporta una maggiore riduzione di orario, è necessaria la sottoscrizione di un nuovo CdS e la conseguente presentazione di una nuova domanda; su punto cfr. E. MASSI, *Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*, in DPL, 2009, n. 10, p. 639; in giurisprudenza Pret. Frosinone, 11 maggio 1987, in OGL, 1988, pp. 224.

⁽²⁹⁶⁾ Così F. SANTONI, *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., p. 90; ID., *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, cit., p. 76; G. ARRIGO, *I contratti di solidarietà*, in Aa.Vv., *Occupazione flessibile e nuove tipologie del rapporto di lavoro*, ESI, 1988, p. 150.

conflitti di rappresentanza legati alle contestazioni di sindacati e lavoratori dissenzienti. Esso, quindi, denotava una insufficienza del rinvio legale a garantire l'effettività dell'azione sindacale ⁽²⁹⁷⁾.

Per ovviare a tale criticità, la disciplina del CdS è stata nel tempo oggetto di una serie di interventi normativi volti ad accentuarne la convenienza al fine di promuoverne l'utilizzo nell'ambito di un maggior numero di programmi di risanamento delle imprese.

L'intento di offrire un regime di prestazioni previdenziali più favorevole rispetto a quello accordato all'intervento CIG è stato perseguito anzitutto dall'art. 13, l. n. 223/1991 che ha previsto: un esonero dal limite sull'importo massimo erogabile, l'esclusione della regola della indetraibilità dall'ammontare di quest'ultimo di eventuali aumenti retributivi intervenuti nella contrattazione aziendale, la possibilità di cumulare plurimi interventi di integrazione salariale con riferimento ai lavoratori non ricompresi nei CdS nonché di richiedere nuovi trattamenti in caso di esigenze sopravvenute alla conclusione del CdS stesso ⁽²⁹⁸⁾.

Anche tale tentativo non ha dato i risultati attesi, sicché la legge ha previsto ulteriori vantaggi diretti a premiare i datori e a dare nuovo slancio al CdS. In particolare l'art. 5, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993, ha stabilito un ampliamento delle categorie di impresa beneficiarie, estendendo il campo di applicazione dell'istituto anche alle aziende non incluse nella disciplina della CIGS, ma in quella più ampia dell'art. 24, l. n. 223/1991 ⁽²⁹⁹⁾.

È stata così prevista un'ipotesi aggiuntiva di CdS, c.d. di tipo B, diretta ad operare in (ulteriori) ambiti produttivi che presentavano gravi crisi occupazionali, ad imprese artigiane con meno di 15 dipendenti (a condizione che vi fosse, quale garanzia aggiuntiva, l'intervento da parte di fondi o enti bilaterali istituiti da contratti collettivi stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi) ⁽³⁰⁰⁾, nonché in ipotesi di licenziamenti individuali plurimi nelle imprese con meno di 15 dipendenti. In tali casi la disciplina si differenziava parzialmente rispetto a quella del CdS originario, riconoscendo al datore, come pure ai lavoratori, un contributo pari ad un quarto del monte retributivo che sarebbe stato altrimenti dovuto in assenza della riduzione dell'orario.

⁽²⁹⁷⁾ V. P. LAMBERTUCCI, *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, l. 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, 1990, p. 296 ss.; L. VENDITTI, *Autotutela sindacale e dissenso*, Jovene, 1999, pp. 200 ss.; V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 926; A. ALLAMPRESE, *Sindacato e potere dispositivo*, Cacucci, 2015, pp. 111 ss.

⁽²⁹⁸⁾ V. sul punto F. SANTONI, *Misure alternative di reimpiego: contratti di solidarietà, part-time e anticipazione del pensionamento, contratti di reinserimento*, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992, pp. 251 ss.; ID., *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., p. 90 secondo cui «oggetto dell'accordo, infatti, non era da ritenersi il ricorso alla CIG ma la riduzione dell'orario di lavoro funzionale ad una più razionale distribuzione degli organici all'interno dell'azienda: con la conseguenza che l'integrazione salariale era uno strumento rivolto sia ad alleviare il sacrificio retributivo dei lavoratori sia a consentire all'impresa di superare la crisi produttiva».

⁽²⁹⁹⁾ V. M. MISCIONE, *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, cit., pp. 133 ss.; F. LISO, *La galassia normativa dopo la l. 223/91*, cit., pp. 28 ss.

⁽³⁰⁰⁾ Cfr. V. FERRANTE, *op. cit.*, pp. 935 ss. secondo cui tale ipotesi non deve considerarsi tanto come una modifica del campo di applicazione della disciplina dei licenziamenti collettivi, in ragione della presenza di insormontabili vincoli comunitari, quanto piuttosto una prima forma di ammortizzatore sociale ad estensione generalizzata, seppur cofinanziato.

Lo stesso d.l. n. 148/1993, inoltre, ha disposto, per il CdS c.d. di tipo A (quello originario), un aumento della misura del trattamento di integrazione concesso ai lavoratori (elevato al 75%), la possibilità di prevedere riduzioni annuali dell'orario e di incrementare l'orario inizialmente fissato, una diminuzione della contribuzione previdenziale ed assistenziale dovuta dal datore.

Altre misure incentivanti sono state poi disposte dalla l. n. 2/2009⁽³⁰¹⁾ in materia di ammortizzatori sociali in deroga, che ha introdotto una maggiore flessibilità nella modulazione dell'orario dei lavoratori interessati dal CdS e nei parametri di congruità della percentuale di riduzione d'orario su base settimanale, nonché la possibilità di svolgere lavoro straordinario anche per i lavoratori in solidarietà in caso di comprovate sopravvenute esigenze dell'attività produttiva⁽³⁰²⁾.

Successivamente il d.l. n. 34/2014⁽³⁰³⁾, intervenuto essenzialmente sul tema della ripartizione delle risorse, ha puntato ad una razionalizzazione dei criteri di legittimazione e di commisurazione dell'agevolazione contributiva in favore dei datori di lavoro beneficiari⁽³⁰⁴⁾.

È, però, con il d.lgs. n. 148/2015 che il CdS difensivo subisce una vera e propria trasformazione, perché cessa di essere uno strumento di gestione della crisi⁽³⁰⁵⁾ ed assume (come anticipato) a causale dell'intervento CIGS, al pari della riorganizzazione e della crisi aziendale, rispetto alle quali, tuttavia, assume una posizione privilegiata⁽³⁰⁶⁾.

In proposito è stato opportunamente osservato come nella disciplina riformata l'intervento della CIGS si giustifica *in extremis*, sulla falsariga del criterio della l. delega n. 183/2014⁽³⁰⁷⁾ che ne chiedeva l'attivazione solo a seguito dell'esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, innestandosi entro un percorso

⁽³⁰¹⁾ Come integrata dal d.m. n. 46448, 10 luglio 2009.

⁽³⁰²⁾ Cfr. F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., pp. 13 ss.; D. GAROFALO, *Strumenti di flessibilità alternativi alle riduzioni del personale (il contratto di solidarietà difensivo)*, in *ADL*, 2010, n. 2, pp. 353 ss.; V. FERRANTE, *op. cit.*, pp. 927 ss.; E. MASSI, *Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*, cit., pp. 635 ss.; M. MARRUCCI, *Contratti di solidarietà: così le istruzioni del Ministero*, in *GLav*, 2009, n. 26, pp. 50 ss.; M. LAI, *I contratti di solidarietà*, in *DPL*, 2009, n. 12, pp. 759 ss.

⁽³⁰³⁾ V. art. 5, d.l. n. 34/2014 conv. in l. n. 78/2014, che ha modificato le disposizioni di cui alla l. n. 608/1996 in tema di CdS di tipo A.

⁽³⁰⁴⁾ V. MAIO, *Le modifiche ai contratti di solidarietà apportate dal d.l. n. 34 del 2014 (cd. Decreto Poletti) e dalla legge di conversione n. 78 del 2014*, in *ADL*, 2014, n. 4-5, pp. 956 ss.

⁽³⁰⁵⁾ Così D. GAROFALO, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, cit., p. 122; in merito alla prosecuzione delle agevolazioni contributive accordate ai datori di lavoro che avessero stipulato o avessero in corso alla data del 15 settembre 2015 CdS *ex art. 1*, l. n. 863/1984, v. d.i. n. 17981, 14 settembre 2015, circ. Min. lav. n. 25, 12 ottobre 2015; per tali contratti inoltre l'art. 2-*quater*, d.l. n. 210/2015, conv. in l. n. 21/2016, ha previsto la reiterazione per tutto il 2016 dell'elevazione della misura della integrazione salariale al 70% della retribuzione in luogo di quella standard al 60%.

⁽³⁰⁶⁾ S. SPATTINI, *Contratti di solidarietà, al via massima e contributo addizionale*, in ID. (a cura di), *Cassa integrazione, la nuova disciplina dopo il decreto di riordino degli ammortizzatori sociali*, Gruppo 24 ore, 2015, p. 56, parla a tal proposito di «opzione principale di accesso all'intervento straordinario»; F. SANTONI, *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., p. 92, la ritiene invece «quanto meno l'ipotesi privilegiata fra le misure alternative alla riduzione di personale propedeutica alla percorribilità delle restanti causali».

⁽³⁰⁷⁾ V. art. 1, comma 2, lett. a, n. 3, l. n. 183/2014 che stabiliva la «necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà».

agevolato di riduzione del tempo di lavoro, concordate a livello individuale e talvolta, prima ancora, collettivo ⁽³⁰⁸⁾.

Indicative della rilevanza del CdS rispetto alle altre causali sono le previsioni che espressamente ne differenziano la disciplina in tema di computo della durata massima degli interventi, di accollo del TFR in capo all'Inps, di accesso agli sgravi contributivi e di oneri procedurali nei confronti dei sindacati.

Su tale ultimo aspetto si rendono necessarie alcune osservazioni. Nell'ambito dell'art. 24, d.lgs. n. 148/2015, che disciplina gli oneri di informazione e consultazione sindacale per le imprese che intendano richiedere la CIGS, emerge la peculiarità del CdS, in relazione al quale il legislatore, come in passato, continua a non istituzionalizzare alcun procedimento. La ragione di tale diversità risiede nel fatto che l'accordo sindacale costituisce, già per la mera esistenza del CdS, un passaggio obbligato, e non anche, come per le altre casuali, una mera condizione d'accesso al trattamento di integrazione salariale, con l'effetto di rendere superflua una procedimentalizzazione del confronto con le parti collettive. Mentre, infatti, nel caso di CIGS per riorganizzazione e crisi aziendale la consultazione con i soggetti collettivi è obbligatoria, ma la conclusione di un accordo resta eventuale ⁽³⁰⁹⁾, nel caso del CdS l'effettiva stipulazione dell'intesa ne costituisce presupposto costitutivo e indefettibile.

Un tanto, chiaramente, non incide sulla possibilità di addivenire all'accordo sindacale di solidarietà difensivo anche nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo, di cui anzi il CdS costituisce un'alternativa tipica.

Sempre l'art. 24, al suo comma 3, include tra le questioni che devono essere oggetto di esame congiunto con le parti sociali anche «le ragioni che rendono non praticabili forme alternative di riduzioni di orario». Tale riferimento è stato interpretato dalla dottrina ⁽³¹⁰⁾ come comprensivo non solo del CdS, ma più in generale di tutte le modalità di riduzione temporanea dei tempi di lavoro comunque realizzabili per il tramite della contrattazione ⁽³¹¹⁾. Detto adempimento, inoltre, viene qualificato non come *condicio iuris* per l'accesso alla CIGS, bensì come mero passaggio procedurale oggetto di un dovere delle parti di dar corso ad una preventiva ed effettiva ricerca delle possibili riduzioni d'orario, senza che la loro praticabilità in senso tecnico/giuridico sia però d'ostacolo all'accesso al trattamento di CIGS; in tal modo si esclude che il sindacato sia investito di un potere d'interdizione rispetto al riconoscimento della CIGS ⁽³¹²⁾.

Allo stesso modo deve essere intesa anche la previsione di cui al successivo comma 4 dell'art. 24 cit., secondo cui le imprese intenzionate a richiedere la CIGS per la causale di riorganizzazione o crisi aziendale devono espressamente dichiarare, nel corso dell'esame congiunto con le parti collettive, la non percorribilità della causale di CdS

⁽³⁰⁸⁾ V. A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, cit., p. 509.

⁽³⁰⁹⁾ In giurisprudenza v. TAR Brescia, Lombardia, sez. I, 1° agosto 2016, n. 1080; Cass. 21 luglio 2014, n. 16517.

⁽³¹⁰⁾ Cfr. E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, cit., p. 17; C.A. NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., p. 60 ss.

⁽³¹¹⁾ Così C.A. NICOLINI, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, cit., p. 19, porta ad esempio la fruizione collettiva di parte dei permessi annui retribuiti, ex art. 5, Sez. IV, Tit. III, CCNL metalmeccanici.

⁽³¹²⁾ V. ancora E. BALLETTI, *op. ult. cit.*; C.A. NICOLINI, *op. ult. cit.*

(eccezion fatta per le richieste di trattamento presentate da imprese edili e affini). Tale disposizione deve essere interpretata nel senso che la dichiarazione deve giungere all'esito di una seria discussione sulla opportunità di concludere un CdS, ma non anche che ove la realizzabilità dell'accordo stesso sussiste, essa si pone in termini obbligatori, quale condizione ostativa del ricorso alle altre due causali ⁽³¹³⁾.

Sempre in attuazione della legge delega ⁽³¹⁴⁾, che richiedeva, da un lato, la revisione generale dell'ambito di applicazione e delle regole di funzionamento dei CdS, e dall'altro, la specifica messa a regime dei CdS c.d. di tipo B (quelli stipulati da imprese non rientranti nel campo di applicazione della CIG, *ex art.* 5, commi 5 e 8, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993), il d.lgs. n. 148/2015 aveva regolamentato *ex novo* i CdS difensivi di tipo A all'art. 21, comma 5 ⁽³¹⁵⁾ ed al contempo abrogato i CdS di tipo B a far data dal 1° luglio 2016, riportandone le relative prestazioni nell'ambito dei fondi di solidarietà bilaterali ⁽³¹⁶⁾.

La normativa di riferimento di cui al citato comma 5 dell'art. 21 è stata poi parzialmente modificata dalla legge di bilancio 2022 ⁽³¹⁷⁾, la quale ha mutuato alcune disposizioni adottate durante la fase dell'emergenza pandemica ⁽³¹⁸⁾.

In particolare la rinnovata disciplina del CdS difensivo innalza il c.d. indice di congruità, che limita la riduzione media dell'orario giornaliero, settimanale o mensile per il complesso dei lavoratori interessati dall'accordo collettivo all'80%, in luogo della previgente soglia del 60%. Similmente, il limite alla riduzione oraria complessiva individuale (introdotto per la prima volta dal d.lgs. n. 148/2015 versione originaria) è stato incrementato dal 70% al 90% nell'arco di vigenza del CdS ⁽³¹⁹⁾.

Un'ulteriore novità è legata alla modifica del campo di applicazione soggettivo della CIGS e dei fondi bilaterali determinata dal riordino del 2021 (v. *supra*) e ha l'effetto di consentire a tutte le imprese stipulanti il CdS che occupino mediamente più di 15 dipendenti nel semestre antecedente alla richiesta d'intervento di accedere alla CIGS, sempre che le stesse non siano coperte da uno dei fondi di cui agli artt. 26, 27, 40, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³¹³⁾ *Contra* M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, p. 252, fanno riferimento ad un «vero e proprio diritto di veto» in capo al sindacato, considerato che quest'ultimo, semplicemente rifiutandosi di sottoscrivere la dichiarazione, potrà impedire la realizzazione di quella che costituisce oramai una *condicio iuris* per l'accesso ai trattamenti.

⁽³¹⁴⁾ Art. 1, comma 2, lett. a, n. 8, l. n. 183/2014.

⁽³¹⁵⁾ Contestualmente abrogando *ex art.* 46, comma 1, lett. i, la disciplina dell'art. 2, d.l. n. 726/1984, conv. in l. n. 863/1984 e ss.mm.

⁽³¹⁶⁾ Sul tema cfr. F. SANTONI, *I contratti di solidarietà difensivi*, cit., pp. 97 ss.

⁽³¹⁷⁾ Art. 1, comma 199, lett. d, l. n. 234/2021.

⁽³¹⁸⁾ L'art. 40, d.l. n. 73/2021 aveva infatti previsto, per un periodo transitorio (terminato il 31 dicembre 2021), la possibilità di stipulare CdS, con accesso a trattamenti di integrazione salariale in deroga, per le aziende che, nel raffronto tra i fatturati del primo semestre del 2019 e dell'analogo periodo del 2021, avessero subito un calo di almeno il 50%; in tali ipotesi la riduzione media oraria non poteva superare l'80% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati dall'accordo collettivo e, per ciascun lavoratore, la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non poteva essere superiore al 90% nell'arco del periodo per il quale l'accordo collettivo era stipulato.

⁽³¹⁹⁾ Nella vigenza dell'originaria formulazione del d.lgs. n. 148/2015 M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, p. 249, avevano parlato al proposito di un irrigidimento della facoltà di gestione della solidarietà per i datori di lavoro, in virtù della limitazione più stringente dovuta al cumulo tra c.d. indice di congruità previsto per il complesso dei lavoratori interessati e l'ulteriore limite valevole per il singolo dipendente.

In tale ultima ipotesi ovvero per le aziende di minori dimensioni, che occupino anche un solo dipendente, è possibile accedere all' AIS, che sarà erogato dai fondi bilaterali suddetti o dal FIS, a seguito della conclusione di un CdS e, anche in tal caso, la riduzione concordata dell'orario di lavoro dovrà essere articolata nel rispetto delle percentuali di riduzioni di cui all'art. 21, comma 5, d.lgs. n. 148/2015 ⁽³²⁰⁾.

Gli altri aspetti della regolamentazione del CdS continuano a porsi sostanzialmente in linea di continuità con le previsioni già in essere. Così, ne resta invariata la finalità, espressamente dichiarata nell'«evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego».

I soggetti legittimati alla stipula, in forza del richiamo che l'art. 21, comma 5, compie rispetto all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, sono sia i sindacati aderenti alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, sia le loro RSA e RSU, abilitati rispettivamente a sottoscrivere contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali, ovvero i soli contratti collettivi aziendali.

Il computo della durata massima del trattamento straordinario di integrazione salariale è determinato nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente i 24 mesi, anche continuativi, nel quinquennio mobile, risultando così pari a 36 mesi ⁽³²¹⁾.

Per la causale del CdS continua a non essere richiesta, diversamente dalle ipotesi di riorganizzazione e crisi aziendale, la presentazione di alcun programma di risanamento, anche se la prassi amministrativa, con il d.m. n. 94033/2016 ss.mm., impone che l'esubero di personale in ragione del quale si addiène al CdS sia quantificato e motivato nell'accordo ⁽³²²⁾.

La medesima decretazione ministeriale prevede altre limitazioni aggiuntive o esplicative rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 148/2015.

Una prima limitazione afferisce alla non utilizzabilità del CdS nei casi di fine lavoro e di fine della fase lavorativa nei cantieri edili, ad eccezione che per i lavoratori inseriti nella struttura permanente, per i quali l'accordo di solidarietà è ammesso e i cui nominativi devono essere indicati; altrettanto esclusi dalla solidarietà risultano i rapporti di lavoro a tempo determinato stagionali; infine, per i dipendenti a tempo parziale è ammessa la riduzione d'orario solo ove venga dimostrato il carattere strutturale del part-time nella preesistente organizzazione del lavoro ⁽³²³⁾.

Ulteriori limiti operanti in costanza di CdS sono previsti nel divieto di fare ricorso al licenziamento collettivo, salvo l'eventuale non opposizione dei lavoratori ⁽³²⁴⁾, e di far ricorso a prestazioni straordinarie, salvo situazioni eccezionali da motivare e giustificare ⁽³²⁵⁾.

⁽³²⁰⁾ In relazione all'accesso all' AIS a seguito della stipula di un CdS v. art. 3, d.m. n. 33/2022, che ha aggiunto l'art. 4-*bis* al d.m. n. 94033/2016; *adde* circ. Inps n. 109/2022, cit., § 3.

⁽³²¹⁾ Art. 22, commi 3 e 5, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³²²⁾ Art. 4, d.m. n. 94033/2016, che riprende la precedente circ. Min. lav. n. 33, 14 marzo 1994.

⁽³²³⁾ Art. 3, d.m. n. 94033/2016 per tutte le esclusioni suddette; sulla possibilità di trasformazione del rapporto da full-time a part-time e viceversa in pendenza di CdS difensivo v. Interpello Min. lav. n. 14/2016, secondo cui è possibile procedere a tali trasformazioni a patto che: non vi siano incrementi dell'organico aziendale nell'ambito della categoria di personale interessata dal CdS e venga rispettato il monte ore di solidarietà oggetto di accordo tra le parti per ciascuna categoria di lavoratori interessati.

⁽³²⁴⁾ Art. 4, comma 4, d.m. n. 94033/2016.

⁽³²⁵⁾ V. circ. Min. lav. n. 27, 8 agosto 2016, § A.3.

Più in generale può ritenersi che durante la solidarietà non sono possibili nuove assunzioni a meno che le stesse non riguardino lavoratori in possesso di professionalità non disponibili nell'organico aziendale ⁽³²⁶⁾.

Nel caso in cui, invece, durante la solidarietà si verifichi la necessità di un minor ricorso all'integrazione in ragione di un aumento dell'attività lavorativa, l'impresa ha la facoltà di disporre variazioni in aumento dell'orario residuo, purché entro i limiti del normale orario di lavoro e sempre che detta modifica sia destinata a soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro. Le modalità attuative della variazione devono essere oggetto di specificazione nel CdS e, se attuate, devono essere comunicate alla Direzione Generale per gli Ammortizzatori Sociali ed Incentivi all'Occupazione e all'Inps. In ogni caso, il maggior lavoro prestato comporta una corrispondente riduzione del trattamento di integrazione salariale. Ove la riduzione dell'orario sia maggiore rispetto a quella contrattata con le organizzazioni sindacali, si rende necessaria la stipula di un nuovo accordo ⁽³²⁷⁾.

Nel caso del CdS, il trattamento retributivo perso deve essere determinato inizialmente non tenendo conto degli aumenti retributivi previsti da contratti collettivi aziendali nel periodo di 6 mesi antecedenti la stipula del CdS e il trattamento di integrazione salariale è ridotto in corrispondenza di eventuali successivi aumenti retributivi intervenuti in sede di contrattazione aziendale.

Infine, si prevede, in deroga alla generalizzata abrogazione della norma che disponeva l'accollo del TFR in capo all'Inps per tutti i casi di intervento CIGS, che nel periodo di vigenza del CdS le quote di TFR maturate in ragione alla retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro restino a carico della gestione di afferenza, salvo che i lavoratori non vengano licenziati entro 90 giorni dalla scadenza del CdS per motivo oggettivo o riduzione di personale, ovvero entro 90 giorni dalla scadenza dell'ulteriore trattamento concesso entro 120 giorni dal termine del precedente ⁽³²⁸⁾.

⁽³²⁶⁾ Tale principio è stato richiamato dal Ministero del lavoro con l'interpello n. 21, 11 agosto 2016, a proposito della possibilità di assumere un apprendista con contratto professionalizzante; sul tema v. D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., 138; E. MASSI, *Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*, cit., p. 2200.

⁽³²⁷⁾ Art. 21, comma 5, d.lgs. n. 148/2015 e art. 4, d.m. n. 94033/2016.

⁽³²⁸⁾ In proposito circ. Inps n. 76/2022, cit., § 9, chiarisce che, con riferimento a tali quote di TFR, i datori di lavoro interessati possono procedere al rimborso oppure al recupero delle predette quote operando sulla denuncia UniEmens e i relativi oneri sono posti a carico della gestione prevista dall'art. 19, d.lgs. n. 148/2015; nonostante l'art. 21, comma 5, non preveda un termine a decorrere dal quale il datore di lavoro può esercitare il diritto di ripetizione, né un termine di decadenza, deve, tuttavia, ritenersi che il diritto di credito del datore di lavoro sia sottoposto a una condizione sospensiva, consolidandosi solo se i lavoratori interessati non siano destinatari di un provvedimento di licenziamento per motivo oggettivo o di licenziamento collettivo entro i termini previsti dalla legge, sicché il datore di lavoro potrà procedere al recupero delle quote di TFR in parola solo dopo il decorso del termine sospensivo previsto dalla disposizione in esame.

5. Le prestazioni integrative del reddito: la misura dei trattamenti di CIGO e CIGS

La misura del trattamento di CIG è pari all'80% della retribuzione persa ⁽³²⁹⁾. La base di calcolo da cui determinare tale percentuale è data dalla retribuzione globale ⁽³³⁰⁾ spettante per le ore di lavoro non prestate comprese fra le ore zero e il limite dell'orario contrattuale (art. 3, comma 1). Rispetto alle previgenti disposizioni, dal 2015 è venuto meno il riferimento al limite delle 40 ore settimanali (prima sancito dall'art. 2, l. n. 164/1975), sicché la quantità delle ore integrabili e, di conseguenza la misura del trattamento, variano in relazione alle diverse discipline dell'orario regolate dal contratto collettivo applicato nell'unità produttiva di riferimento ⁽³³¹⁾.

Considerato che il calcolo si effettua tenendo conto dell'orario di ciascuna settimana, nel caso di orario plurisettimanale, esso deve essere effettuato sulla base della durata media settimanale dell'orario.

Sempre l'art. 3 cit. individua la retribuzione oraria di riferimento per il calcolo dell'integrazione, distinguendo tra: retribuzione fissa periodica, in cui la retribuzione oraria è calcolata tenendo conto dell'orario normalmente praticato e le indennità accessorie giornaliere vengono ragguagliate al valore orario in rapporto alle otto ore di lavoro al giorno (commi 2 e 3); retribuzione a cottimo, o con premi di produzione, interessenze e simili, nel qual caso l'integrazione si calcola sul guadagno medio orario percepito nel periodo di paga per il quale è dovuta l'integrazione (comma 4).

La seconda parte dell'art. 3 cit., che prevede la disciplina del massimale per tutti i trattamenti (ordinari o straordinari) di integrazione salariale, è stata oggetto di revisione ad opera della legge di bilancio 2022, il cui art. 1, comma 194, ha introdotto, dopo il comma 5, il comma 5-*bis*. Tale disposizione, applicabile ai trattamenti decorrenti dal 1° gennaio 2022, comporta il superamento dei due massimali vigenti nella disciplina antecedente, che erano distinti sulla base di fasce retributive di riferimento (art. 3, commi 5, 6 e 10) ⁽³³²⁾, attraverso l'introduzione di un limite unico, pari al massimale più elevato, soggetto a rivalutazione annuale secondo gli indici Istat ⁽³³³⁾. L'applicazione in via esclusiva di un solo tetto massimo è di conseguenza svincolata

⁽³²⁹⁾ Per un'ampia ricostruzione anche della normativa precedente al d.lgs. n. 148/2015 si rinvia a S. CAFFIO, *La "razionalizzazione" della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, pp. 190-191.

⁽³³⁰⁾ Secondo la prassi dell'Inps, espressa sin dal msg. n. 11110, 7 aprile 2006, cui si rinvia per il dettaglio, la retribuzione globale "integrabile" comprende tutto ciò che il datore corrisponde al lavoratore in denaro o in natura, al lordo delle ritenute, come corrispettivo dell'attività prestata in dipendenza del rapporto di lavoro; per approfondimenti cfr. M. GAETANI, M. MARRUCCI, *op. cit.*, pp. 34 ss.

⁽³³¹⁾ Così D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 105; M. CINELLI, C. A. NICOLINI, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, cit., p. 251.

⁽³³²⁾ Il massimale unico era stato introdotto per la prima volta dalla l. n. 427/1980 e successivamente abrogato dalla l. n. 451/1994 che aveva disposto l'introduzione del doppio tetto.

⁽³³³⁾ L'art. 3, comma 6, d.lgs. n. 148/2015, prevede che, con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno, a decorrere dall'anno 2016, gli importi del trattamento di CIG, nonché la retribuzione mensile di riferimento, comprensiva dei ratei di mensilità aggiuntive, da prendere a riferimento quale soglia per l'applicazione del massimale, sono aumentati nella misura del 100% dell'aumento derivante dalla variazione annuale dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

dall'ammontare della retribuzione mensile percepita dai lavoratori beneficiari ed il suo valore è pari per l'anno 2023 ⁽³³⁴⁾ a 1.321,53 euro lordi e a 1.244,36 euro al netto della contribuzione previdenziale ⁽³³⁵⁾.

La previsione del massimale unico se, da un lato, introduce una penalizzazione per le retribuzioni più alte, dall'altro lato, stante la generalizzazione del tetto più elevato, favorisce i percettori con retribuzioni più basse e garantisce, nel suo complesso, una maggiore tutela economica in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. La *ratio* sottostante all'introduzione di un limite massimo delle prestazioni è di evitare che la misura eccessivamente elevata dei sussidi si possa trasformare in un deterrente alla ripresa dell'attività lavorativa ordinaria. Essa si pone nel solco del principio costituzionale derivante dal combinato disposto degli artt. 36 e 38 Cost., che impone di garantire, per il tramite dei trattamenti previdenziali, i mezzi adeguati alle esigenze di vita e non l'equivalente della retribuzione ed è, altresì, coerente con la previsione di cui all'art. 81 Cost. perché, limitando i costi delle erogazioni previdenziali, consente allo Stato di preservare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» ⁽³³⁶⁾.

Tutti i periodi di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro per i quali è ammessa l'integrazione salariale sono coperti da contribuzione figurativa, calcolata sulla base della retribuzione globale cui è riferita la prestazione (art. 6).

L'integrazione salariale interagisce, poi, con l'evento malattia, rispetto al quale il trattamento di CIG prevale ⁽³³⁷⁾, e con le festività e le assenze non retribuite, nel qual caso escludendo l'intervento della stessa integrazione ⁽³³⁸⁾.

Sono, poi, previste due deroghe al massimale per i settori edile-lapideo ed agricolo nel caso in cui si verificano intemperie stagionali: per il primo, *ex* art. 3, comma 10, è previsto un incremento degli importi massimi nella misura superiore del 20% ⁽³³⁹⁾; per il secondo, *ex* art. 18, comma 2, non trova applicazione il tetto all'ammontare delle prestazioni.

⁽³³⁴⁾ Cfr. circ. Inps n. 14, 3 febbraio 2023.

⁽³³⁵⁾ Il prelievo contributivo a carico del lavoratore previsto dall'art. 26, l. n. 41/1986 è pari al 5,84%.

⁽³³⁶⁾ V. così M. MISCIONE, *Il lavoro dopo il Covid-19 o la sua normalizzazione*, in *LG*, 2021, n. 11, p. 1013.

⁽³³⁷⁾ A norma dell'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 148/2015 vi è un principio di prevalenza della CIG sulla malattia, cosicché: se durante la sospensione dal lavoro (cassa integrazione a 0 ore) insorge lo stato di malattia, il lavoratore continuerà ad usufruire delle integrazioni salariali: l'attività lavorativa è infatti totalmente sospesa, non c'è obbligo di prestazione da parte del lavoratore, che non dovrà quindi nemmeno comunicare lo stato di malattia e continuerà a percepire le integrazioni salariali; se, invece, lo stato di malattia precede l'inizio della sospensione dell'attività lavorativa, si avranno due casi a seconda che la totalità del personale in forza nell'unità produttiva cui il lavoratore appartiene sia sospeso, nel qual caso anche il lavoratore in malattia entrerà in CIG dall'inizio della stessa, ovvero che non vi sia una sospensione dal lavoro della totalità del personale in forza, giacché in tal caso il lavoratore in malattia continuerà a beneficiare dell'indennità di malattia, se prevista dalla legge; ove l'intervento CIG sia relativo ad una contrazione dell'attività lavorativa, per i dipendenti a orario ridotto prevale l'indennità economica di malattia; sul punto cfr. circ. Inps n. 82, 16 giugno 2009, le cui indicazioni sono ancora applicabili nonostante l'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015.

⁽³³⁸⁾ Art. 3, comma 8, d.lgs. n. 148/2015 che replica in tal senso la disposizione in vigore sin dall'art. 3, d.lgs. lgt. n. 788/1945.

⁽³³⁹⁾ Secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 17, l. n. 549/1995.

Resta confermato, per i lavoratori che fruiscono dei trattamenti ordinari o straordinari, il riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare ⁽³⁴⁰⁾, ove non sostituito dall'assegno unico e universale ⁽³⁴¹⁾, entrato in vigore dal 1° marzo 2022 ⁽³⁴²⁾.

Nessuna modifica ha pertanto riguardato la gestione dei pagamenti diretti da parte dell'Inps degli assegni per il nucleo familiare in favore dei nuclei senza figli, al ricorrere delle condizioni di legge che ne danno diritto, anche per i periodi in cui sono in essere prestazioni sostitutive della retribuzione derivanti da sospensione o riduzione dell'attività lavorativa (quali CIGO, CIGS e CIGD, assegno ordinario, AIS, CISOA). Diversamente, i nuclei familiari che hanno diritto all'assegno unico e universale possono ottenere la prestazione solo su domanda, essendo il beneficio economico in parola riconosciuto a prescindere dalla condizione lavorativa e quindi dalla sussistenza di un rapporto di lavoro, così come pure dalla percezione di una prestazione a sostegno del reddito.

Chiarite le regole per la determinazione dell'ammontare delle prestazioni, non va però dimenticato di sottolineare che, al di là della misura riconosciuta dell'80% della retribuzione persa, il vero limite su cui i trattamenti finiscono e hanno sempre finito per "appiattirsi", è costituito proprio dalla presenza dei massimali ⁽³⁴³⁾.

Certamente la scelta di eliminare il tetto inferiore ha comportato un innalzamento dell'ammontare medio delle prestazioni erogate. Un esempio può chiarire tale assunto. Considerato che la retribuzione mensile di riferimento per l'individuazione del massimale tiene conto anche dell'importo dei ratei relativi alle mensilità aggiuntive ⁽³⁴⁴⁾, ne deriva che tale parametro risulta superiore rispetto alla retribuzione mensile effettivamente percepita da ciascun lavoratore (se si considera che per il 2021 la retribuzione lorda mensile che fungeva da spartiacque per l'attribuzione del massimale più alto era pari ad euro 2.159,48, si nota che la retribuzione massima effettivamente percepita dal lavoratore era pari a euro 1.993,36 mensili). Ne consegue che i due tetti (nel 2021 rispettivamente di euro 998,18 e euro 1.199,72) finivano per corrispondere, quanto

⁽³⁴⁰⁾ Istituto regolato dall'art. 4 TU delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con d.P.R. n. 797/1955, dall'art. 2, d.l. n. 69/1988, conv. con mod. in l. n. 153/1988, dal d.l. n. 79/2021, conv. con mod. in l. n. 112/2021.

⁽³⁴¹⁾ V. d.lgs. n. 230/2021; in dottrina, sulla disciplina dell'assegno unico e universale v. per tutti V. FILLI, *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, in *LG*, 2022, n. 3, pp. 221 ss. e i riferimenti ivi contenuti.

⁽³⁴²⁾ Cfr. circ. Inps n. 34, 28 febbraio 2022, che specifica, tra le altre, anche le disposizioni di coordinamento tra la normativa pregressa e quella vigente, chiarendo che, alla luce del disposto dell'art. 10, comma 3, d.lgs. n. 230/2021, a partire dal 1° marzo: a) non saranno più riconosciute le prestazioni di Assegno per il nucleo familiare e di Assegni familiari, riferite ai nuclei familiari con figli e orfanelli per i quali subentra la tutela dell'Assegno unico; b) continueranno, invece, ad essere riconosciute le prestazioni di Assegno per il nucleo familiare e di Assegni familiari riferite a nuclei familiari composti unicamente dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, dai fratelli, dalle sorelle e dai nipoti, di età inferiore a diciotto anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti; *adde* circ. Inps n. 23, 9 febbraio 2022; msg. Inps n. 833, 25 febbraio 2021.

⁽³⁴³⁾ Nella vigenza della l. n. 223/1991 si era espresso in tal senso M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit.; per la disciplina del d.lgs. n. 148/2015, v. D. GAROFALO, *La disciplina comune CIGO/CIGS*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 19 ss.

⁽³⁴⁴⁾ V. circ. Inps n. 19, 31 gennaio 2018, § 2.

alla soglia inferiore ad una somma pari a circa il 50%, quanto alla soglia maggiore a circa il 60%, della retribuzione massima mensile integrabile (di euro 1.993,36).

Si nota pertanto come l'eliminazione del limite soglia inferiore abbia l'evidente ed immediato effetto di migliorare, nel loro complesso, i trattamenti di integrazione salariale.

Quanto alle modalità di erogazione delle prestazioni, disciplinate dall'art. 7, d.lgs. n. 148/2015, le stesse sono corrisposte, di regola, direttamente dall'impresa ai dipendenti aventi diritto alla fine di ogni periodo di paga e l'importo è, poi, rimborsato dall'Inps ai datori, secondo le regole sul conguaglio fra contributi dovuti e prestazioni corrisposte.

Il conguaglio (ovvero la richiesta di rimborso) delle integrazioni corrisposte ai lavoratori devono essere effettuati, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla fine del periodo di paga in corso alla scadenza del termine di durata della concessione o dalla data del provvedimento di concessione se successivo.

Tuttavia, in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa, il pagamento può essere effettuato direttamente dall'Inps. In tali ipotesi, il nuovo comma 5-*bis*, introdotto dalla legge di bilancio 2022 ⁽³⁴⁵⁾, ha previsto l'introduzione di termini decadenziali relativi alla trasmissione dei dati necessari per il pagamento dei trattamenti con pagamento diretto. Mutuando la disciplina introdotta per le integrazioni salariali di tipo emergenziale, la disposizione stabilisce, anche per la disciplina ordinaria, che il datore di lavoro è tenuto, a pena di decadenza, a inviare all'Inps tutti i dati necessari per il pagamento dell'integrazione salariale entro la fine del secondo mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del provvedimento di autorizzazione. Trascorsi inutilmente detti termini, il pagamento della prestazione e gli oneri ad essa connessi rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente.

In ogni caso, il Ministero del lavoro conserva la possibilità di disporre una successiva revoca dell'autorizzazione a tale modalità di erogazione del trattamento di integrazione salariale, a seguito degli esiti degli accertamenti da parte dell'organo ispettivo della carenza dei parametri relativi all'indice di liquidità o nelle ipotesi in cui venga accertata l'assenza di difficoltà di ordine finanziario da parte dell'impresa istante ⁽³⁴⁶⁾.

5.1. I limiti alla durata e alle ore integrabili

Il d.lgs. n. 148/2015, introducendo una disciplina più restrittiva rispetto a quella previgente, ha imposto un "griglia" di limiti temporali agli interventi di integrazione salariale, che richiede il rispetto di più parametri tra loro concorrenti e (in linea generale) non prorogabili: il limite di durata massima complessiva di tutti gli interventi e i due limiti riferibili a ciascuna delle ipotesi di CIG ordinaria o straordinaria.

Diversamente, la normativa precedente, abrogata dal d.lgs. n. 148/2015, prevedeva: tetti di durata diversa per CIGO e CIGS, con un limite massimo per ciascuna; la prorogabilità degli interventi; per la sola CIGS, un limite esterno riferito ad un periodo

⁽³⁴⁵⁾ Art. 1, comma 196, l. n. 234/2021.

⁽³⁴⁶⁾ Circ. Min. lav. n. 1/2022 cit.

fisso (quinquennio); il ricorso a deroghe; il riferimento dei limiti di durata all'unità produttiva ⁽³⁴⁷⁾.

In particolare, l'art. 1, comma 9, l. n. 223/1991 fissava il periodo massimo di ricorso alla CIGS in 36 mesi nel quinquennio ⁽³⁴⁸⁾, riferito ad un arco temporale "fisso" a partire dall'entrata in vigore della l. n. 223/1991 (cioè dall'11 agosto 1991) ⁽³⁴⁹⁾; inoltre la CIGS per ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale poteva durare fino a 4 anni in caso di particolare complessità ⁽³⁵⁰⁾. A tale ipotesi derogatoria legale si sono poi aggiunti, nel tempo, ulteriori casi di cumulo con la CIGD.

Un sistema così congegnato ha consentito un utilizzo continuativo delle integrazioni salariali per lunghissimi periodi di tempo e ha sostanzialmente impedito la realizzazione del "disegno" prospettato originariamente della l. n. 223/1991 di restituire all'istituto della CIG la sua funzione di strumento temporaneo, destinato ad intervenire solo per le crisi in cui fosse prospettabile sin da principio una ripresa della completa funzionalità aziendale.

Il d.l.gs. n. 148/2015 ha quindi stabilito dei limiti definiti e non derogabili (almeno in linea di principio), disponendo, innanzi tutto, una durata massima complessiva per CIGO e CIGS. Si tratta di una rilevante innovazione la cui funzione è proprio di contingentare i periodi di fruizione della CIG nel suo complesso.

L'art. 4, comma 1, chiarisce espressamente che la durata massima totale degli interventi ordinario e straordinario, riferibile a ciascuna unità produttiva, è di 24 mesi da computarsi nel quinquennio "mobile" ⁽³⁵¹⁾ e non più in quello "fisso"; tale limite massimo è allungato nell'ipotesi di cui all'art. 22, comma 5, che, in caso di CdS, prevede il computo della durata dei trattamenti nella misura della metà per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente, così estendendo a 36 mesi il periodo di fruizione, sempre nel quinquennio "mobile".

Al suddetto limite di durata generale se ne aggiunge uno specifico ⁽³⁵²⁾, pari a 30 mesi per ciascuna unità produttiva, riservato alle imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, nonché alle imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo e per quelle artigiane, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione ⁽³⁵³⁾; per le imprese edili e affini non opera la riduzione al 50% dei primi 24 mesi di CdS ⁽³⁵⁴⁾.

⁽³⁴⁷⁾ Su cui v. D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 107.

⁽³⁴⁸⁾ Art. 4, comma 5, d.l. n. 510/1996, conv. in l. n. 608/1996.

⁽³⁴⁹⁾ Evidenzia M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 927, come «con questo sistema i limiti del triennio se messi alla fine di un quinquennio e all'inizio del successivo, portava alla possibilità di una Cassa integrazione continuativa per 6 anni (ad esempio dal 2003 al 2006 e dal 2006 al 2009)».

⁽³⁵⁰⁾ Art. 1, comma 9, l. n. 223/1991, poi sostituito dall'art. 1, d.l. n. 299/1994, conv. in l. n. 451/1994.

⁽³⁵¹⁾ Cfr. circ. Inps n. 197/2015, cit., § 1.3, secondo cui, ai fini del calcolo della durata massima complessiva delle integrazioni salariali si deve considerare la prima settimana oggetto di richiesta della prestazione e, a ritroso, si valuteranno le 259 settimane precedenti, il c.d. quinquennio mobile; se in tale arco temporale risultano già autorizzate 104 settimane (cioè a 24 mesi) non potrà essere riconosciuto il trattamento richiesto, fatto salvo quanto disposto dall'art. 22, comma 5; il calcolo va rifatto per ogni settimana ulteriore di integrazione richiesta.

⁽³⁵²⁾ Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³⁵³⁾ Art. 10, comma 1, lett. *n-o*, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³⁵⁴⁾ Art. 22, comma 6, d.lgs. n. 148/2015.

La maggiore severità di tale limite ben si evince dal raffronto con la vecchia disciplina, in cui il cumulo tra il limite di durata autonomamente operante per la CIGO (12 mesi nel biennio) e per la CIGS (36 mesi nel quinquennio fisso) poteva comportare, prendendo in considerazione per comodità di esempio che il biennio mobile della CIGO rientrasse nel quinquennio fisso della CIGS, una durata massima complessiva di 48 mesi, cioè doppia rispetto a quella attuale. Nella disciplina vigente, invece, l'intero intervento pubblico a sostegno del reddito degli esuberanti non può eccedere i 48 mesi quale effetto della combinazione tra limite massimo di durata della CIG e trattamento massimo di NASpI ⁽³⁵⁵⁾.

Un effetto riflesso del limite massimo di durata cumulativo per CIGO e CIGS è quello di arginare la prassi, diffusa in passato, di utilizzare la CIGO, in virtù della minor restrittività della disciplina, pur in presenza di eventi fronteggiabili con la CIGS, e di favorire così un uso più corretto delle due tipologie di intervento ⁽³⁵⁶⁾.

Una ulteriore conseguenza derivante dalla fissazione del limite massimo di durata complessiva si rinviene nel divieto di cumulo tra CIGO e CIGS, sancito dall'art. 21, comma 6, d.lgs. n. 148/2015, il quale non consente all'impresa di richiedere l'intervento di CIGS per le unità produttive per le quali abbia già richiesto la CIGO, con riferimento agli stessi periodi e per causali sostanzialmente coincidenti (quali le situazioni temporanee di mercato). Ove i due tipi di intervento siano concessi, i lavoratori destinatari devono comunque essere diversi ⁽³⁵⁷⁾ e tale diversità deve sussistere sin dall'inizio e per l'intero periodo di concomitanza tra i due trattamenti ⁽³⁵⁸⁾.

In deroga a tale regola può essere concessa la CIGO nelle unità produttive in cui sia in corso la riduzione dell'orario di lavoro per CdS difensivo, purché si riferisca a lavoratori diversi e le integrazioni non abbiano una durata superiore a 3 mesi, fatta salva l'ipotesi di EONE ⁽³⁵⁹⁾.

Come si è accennato, vi sono poi periodi di durata massima specifici che riguardano singolarmente il trattamento ordinario e quello straordinario.

Con riferimento alla CIGO, l'art. 12, d.lgs. n. 148/2015, fissa il limite di 13 settimane continuative, prorogabile trimestralmente, sino a 52 settimane complessive (comma 1), che può anche essere fruito in più periodi frazionati e, in tal caso, non può superare complessivamente la durata di 52 settimane in un biennio mobile (comma 3).

La disposizione ricalca sotto molti aspetti quella di cui all'art. 6, l. n. 164/1972, con la differenza che il calcolo del periodo massimo non è fatto più a mesi, bensì sulla base

⁽³⁵⁵⁾ Così D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 108.

⁽³⁵⁶⁾ Così D. GAROFALO, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, cit., p. 258.

⁽³⁵⁷⁾ Art. 9, d.m. n. 94033/2016.

⁽³⁵⁸⁾ Cfr. circ. Inps n. 139, 1° agosto 2016, § 10.

⁽³⁵⁹⁾ In ogni caso, ai fini del computo della durata massima complessiva ex art. 4, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, le giornate in cui vi sia coesistenza tra CIGO e CIGS per CdS sono computate per intero, come giornate di CIGO ex art. 10, d.m. n. 95442/2016; *adde* circ. Inps n. 139/2016, cit.

delle settimane integrabili computate a giorni ⁽³⁶⁰⁾, allo scopo di non penalizzare l'impresa richiedente ⁽³⁶¹⁾.

Qualora l'azienda abbia fruito di 52 settimane consecutive di CIGO, una nuova domanda può essere proposta per la medesima unità produttiva, solo quando sia trascorso un periodo di almeno 52 settimane di normale attività lavorativa (comma 2).

Tanto l'intervallo di almeno 52 settimane di normale attività lavorativa, quanto il limite delle 52 settimane nel biennio mobile per uso frazionato non operano per EONE ⁽³⁶²⁾, ma con esclusione delle imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini, nonché per quelle che esercitano attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo (comma 4).

Nonostante le analogie indicate, nel complesso, la durata delle integrazioni ordinarie può risultare oggi più lunga rispetto alla normativa pregressa perché: le 13 settimane continuative hanno sostituito il termine di 3 mesi continuativi, la prorogabilità trimestrale fino a un massimo complessivo di 52 settimane non è più soggetta alla ricorrenza di «casi eccezionali», è stata superata la concessione delle proroghe ad opera del Comitato speciale ⁽³⁶³⁾; inoltre – come s'è detto – anche la concessione stessa delle integrazioni salariali ordinarie è di competenza dell'Inps ⁽³⁶⁴⁾ e non più della Commissione ⁽³⁶⁵⁾. Di conseguenza, le ammissioni possono essere più semplici e veloci, e le proroghe fino a 52 settimane sono da considerarsi “normali”, mentre prima dovevano rivestire il carattere dell'eccezionalità ⁽³⁶⁶⁾.

Quanto ai limiti di durata della CIGS (art. 22, d.lgs. n. 148/2015), essi continuano ad essere distinti per ciascuna delle causali integrabili e si attestano in un periodo massimo pari a 24 mesi in un quinquennio mobile, anche continuativi per la causale della riorganizzazione (comma 1), a 12 mesi, anche continuativi, per crisi (comma 2) ⁽³⁶⁷⁾ e a 24 per CdS difensivo, elevabili a 36, in quanto i primi 24 mesi sono computati al 50% (comma 3), ma con esclusione delle imprese edili ed affini.

Va, però, ricordato che ai fini del raggiungimento delle predette soglie temporali non concorrono gli interventi di CIGS che possono essere concessi in deroga ai limiti

⁽³⁶⁰⁾ Cfr. circ. Inps n. 58, 28 aprile 2009, con cui la prassi amministrativa aveva riconosciuto, secondo un'interpretazione evolutiva finalizzata ad individuare un criterio più flessibile di computo, il criterio di calcolo della settimana integrabile computabile a giorni, per cui i limiti massimi di durata della CIGO si computano avuto riguardo non ad una settimana intera di calendario, ma alle singole giornate di sospensione, con la conseguenza che una settimana può dirsi fruita soltanto nel caso in cui la contrazione di orario abbia riguardato sei giorni (cinque, in caso di settimana corta); ne consegue l'obbligo per le imprese di comunicare all'Inps le settimane effettivamente “godute” sommando tutte le giornate di CIG; tale criterio di computo è stato ritenuto applicabile anche al d.lgs. n. 148/2015 per espressa previsione di circ. Min. lav. n. 24, 5 ottobre 2015, fatta propria anche da circ. Inps n. 197/2015, cit., § 2.3.

⁽³⁶¹⁾ Così D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 125.

⁽³⁶²⁾ Tale deroga non incide invece sul limite complessivo massimo di 24 mesi nel quinquennio mobile; così circ. Confindustria 30 novembre 2015.

⁽³⁶³⁾ Art. 7, d.lgs. lgt. n. 788/1945.

⁽³⁶⁴⁾ Art. 16, comma 1, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³⁶⁵⁾ Art. 8, l. n. 164/1975.

⁽³⁶⁶⁾ Invero tale requisito era già stato ampiamente superato dalla prassi amministrativa anche in passato; così M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 928.

⁽³⁶⁷⁾ Art. 22, comma 2, seconda parte, d.lgs. n. 148/2015, che in caso di CIGS per crisi ne limita un'ulteriore concessione prima che sia decorso un periodo pari a 2/3 di quello relativo alla precedente autorizzazione.

temporali per espressa previsione di legge, come ad esempio quelli di cui all'art. 22-ter e all'art. 44, comma 11-ter, d.lgs. n. 148/2015 (su cui v. *supra*).

Tra le novità della riforma del 2015, quella di maggior rilievo nella disciplina dei limiti di durata per CIGO e CIGS stava nella fissazione di un vincolo alle ore di sospensione del lavoro autorizzabili da rapportare al numero massimo di ore lavorabili nel periodo di intervento. Si tratta, invero, dell'attuazione da parte del legislatore del criterio direttivo n. 4 di cui alla delega n. 183/2014 che in tal modo preclude la possibilità di fruire della CIG a zero ore per l'intera unità produttiva nel corso del periodo autorizzato⁽³⁶⁸⁾.

Nell'ambito della CIGO, il limite delle ore autorizzabili è fissato in misura pari ad un terzo di quelle ordinarie lavorabili nel biennio mobile, con riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'integrazione salariale (comma 5), con obbligo di indicare nella domanda di concessione il numero dei lavoratori mediamente occupati nel semestre precedente nell'unità produttiva oggetto di sospensione o riduzione dell'orario, distinti per orario contrattuale (comma 6)⁽³⁶⁹⁾.

Apparentemente la norma in esame, che utilizza l'espressione letterale «tutti i lavoratori», non sembra escludere dal calcolo delle ore lavorabili alcuna categoria di prestatori di lavoro; tuttavia, si è osservato in dottrina⁽³⁷⁰⁾, che ricomprendere nel calcolo delle ore di lavoro sulla cui base computare quelle integrabili, anche le ore lavorabili dai prestatori esclusi dalla CIGO, quali i dirigenti (ma in passato anche i lavoratori a domicilio e gli apprendisti del primo e del terzo tipo), risulterebbe incongruo, essendo, invece, opportuno optare per un'interpretazione che riferisca il parametro delle ore ordinarie lavorabili ai soli lavoratori ricompresi nel campo di intervento della CIGO. Una diversa soluzione, infatti, determinerebbe l'esito paradossale per cui il monte delle ore integrabile potrebbero superare quello delle ore lavorabili dai prestatori ricompresi nel campo di intervento CIGO, ove i lavoratori appartenenti alle categorie escluse fossero presenti in gran numero.

Anche nell'ambito della CIGS è stata introdotta un'analogia previsione (mai contemplata in precedenza). L'art. 22, d.lgs. n. 148/2015, fissa⁽³⁷¹⁾ per le causali di riorganizzazione aziendale e crisi aziendale, un tetto alle ore di sospensione del lavoro autorizzabili nel limite dell'80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva nell'arco di tempo di cui al programma autorizzato⁽³⁷²⁾; l'esclusione da tale previsione della causale della solidarietà difensiva mira evidentemente ad incentivarne l'utilizzo.

Nel complesso, la finalità dei limiti riferiti al numero di ore integrabili, invece che alla sola durata degli interventi, determina un contenimento del numero dei lavoratori che possono essere sospesi e quindi, in definitiva, riduce l'entità dell'intervento nonché la

⁽³⁶⁸⁾ Sul punto v. C.A. NICOLINI, *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, cit., p. 50; S. RENGA, *La cassa integrazione guadagni ordinaria*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *op. cit.*, p. 20.

⁽³⁶⁹⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., § 3, che, ai fini delle verifiche, ha chiarito che l'azienda deve autocertificare le ore di integrazione salariale effettivamente fruite.

⁽³⁷⁰⁾ V. D. GAROFALO, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, cit., p. 250; ID., *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 126.

⁽³⁷¹⁾ Ex art. 44, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, con decorrenza dal 25 settembre 2017; v. anche circ. Min. lav. n. 24, 5 ottobre 2015.

⁽³⁷²⁾ Art. 22, comma 4, d.lgs. n. 148/2015; sul criterio di computo cfr. circ. Min. lav. n. 16, 28 agosto 2017.

spesa, privilegia la riduzione dell'orario di lavoro rispetto alla sospensione totale e favorisce, infine, la rotazione tra i lavoratori da sospendere ⁽³⁷³⁾.

5.2. Le prestazioni erogate dai fondi di solidarietà bilaterali

S'è già detto che l'obiettivo primario del riordino del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro del 2021 coincide con il raggiungimento del c.d. universalismo differenziato.

L'universalizzazione della tutela del reddito è stata perseguita dalla legge di bilancio 2022, non solo tramite l'estensione dell'ambito di applicazione dei fondi di solidarietà bilaterale, che ha garantito una protezione a tutti i lavoratori a prescindere dal settore e dalla dimensione dell'impresa d'appartenenza, ma anche attraverso la prescrizione in capo ai fondi stessi dell'obbligo di assicurare una prestazione in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa che sia quanto meno equivalente a quella della CIG ⁽³⁷⁴⁾.

A tal fine, i fondi di solidarietà bilaterali di cui agli artt. 26, 27 e 40 e il FIS devono garantire, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie, l'erogazione della prestazione di AIS ⁽³⁷⁵⁾, che va a sostituire il precedente assegno ordinario ⁽³⁷⁶⁾. Tale nuovo trattamento deve essere di importo almeno pari a quello definito ai sensi dell'art. 3, comma 5-*bis*, e avere una durata almeno pari ai trattamenti di integrazione salariale, a seconda della soglia dimensionale dell'impresa e della causale invocata, e comunque nel rispetto della durata massima complessiva prevista dall'art. 4, comma 1 ⁽³⁷⁷⁾.

In tal senso, siccome a mente dell'art. 30, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, i fondi devono assicurare ai lavoratori sospesi o ad orario ridotto, in costanza di rapporto di lavoro, un trattamento non inferiore a quello previsto dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo, l'importo dell'AIS deve essere almeno pari all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata per le ore di lavoro non prestate, comprese fra le ore zero e

⁽³⁷³⁾ V. ancora D. GAROFALO, *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, cit., p. 250; ID., *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 126.

⁽³⁷⁴⁾ Per una ricostruzione delle caratteristiche proprie delle prestazioni erogate dai fondi di solidarietà v. in dottrina M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, cit., pp. 1325 ss.; F. ROTONDI, P. SPEZIALE, *Nuova prospettiva dei Fondi bilaterali*, in *DPL*, 2022, n. 12, pp. 689 ss.

⁽³⁷⁵⁾ Si ricorda che i fondi già costituiti devono adeguarsi a tale prescrizione entro il 30 giugno 2023 e, in mancanza, i datori di lavoro, ai soli fini dell'erogazione dei trattamenti di integrazione salariale, confluiscono nel FIS a decorrere dal 1° luglio 2023.

⁽³⁷⁶⁾ Art. 1, comma 205, lett. *a*, n. 1, comma 206, comma 208, lett. *b*, l. n. 234/2021 che prevedono la sostituzione della prestazione prima denominata "assegno ordinario".

⁽³⁷⁷⁾ Per i fondi *ex* artt. 26, 27 e 40, d.lgs. n. 148/2015, v. art. 30, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 introdotto dall'art. 1, comma 208, lett. *a*, l. n. 234/2021 e poi modificato dall'art. 23, comma 1, lett. *l*, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022; per il FIS v. art. 29, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 inserito dall'art. 1, comma 207, lett. *c*, l. n. 234/2021 e modificato dall'art. 23, comma 1, lett. *i*, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022;

il limite dell'orario contrattuale ⁽³⁷⁸⁾ ed è altresì soggetto al limite massimale divenuto unico dopo il riordino del 2021 ⁽³⁷⁹⁾.

Quanto invece alla durata e ai criteri per il riconoscimento dell' AIS, va segnalato che tanto per le causali di integrazione salariale ordinarie, quanto per quelle straordinarie, sono previsti precisi limiti circa il periodo minimo di fruizione, che variano a seconda della dimensione occupazionale dell'impresa e della causale invocata.

Per le causali ordinarie sia il FIS, che i fondi di solidarietà bilaterali e il Fondo territoriale delle PATB, devono riconoscere l' AIS, dal 1° gennaio 2022, per il periodo massimo di: 13 settimane nel biennio mobile per le aziende che nel semestre precedente abbiano occupato meno di 5 dipendenti; 26 settimane nel biennio mobile per le aziende che nel semestre precedente abbiano occupato più di 5 dipendenti ⁽³⁸⁰⁾.

Per le causali straordinarie, la durata minima che deve essere garantita dai fondi di solidarietà e dal FIS ⁽³⁸¹⁾ è: di 13 settimane per i datori di lavoro che occupano mediamente fino a 5 dipendenti nel semestre precedente; di 26 settimane per i datori di lavoro che occupano mediamente oltre 5 e fino a 15 dipendenti nel semestre precedente ⁽³⁸²⁾.

⁽³⁷⁸⁾ Circ. Inps n. 201/2015 cit., § 5 che, su parere del Ministero del lavoro (nota prot. 29/0005956/P del 9 dicembre 2015), ritiene non sia applicabile ai fondi di solidarietà la riduzione dell'integrazione salariale prevista dall'art. 26, l. n. 41/1986, salvo diversa previsione espressa del decreto istitutivo di ciascun fondo; la ragione di tale disapplicazione si rinviene nel fatto che la riduzione è finalizzata a contenere la spesa pubblica per le prestazioni integrative del reddito e per le prestazioni previdenziali e sostitutive del reddito, finalità che non sussiste nel caso di prestazioni erogate dai fondi di solidarietà che vengono finanziati mediante il versamento di contributi a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore.

⁽³⁷⁹⁾ Art. 3, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, inserito dall'art. 1, comma 194, lett. *a*, l. n. 234/2021; su cui cfr. circ. Inps, n. 14/2023, cit., § 2, per cui il «massimale» unico mensile per il 2023 è di euro 1.321,53 lordi (euro 1.244,36 al netto della ritenuta del 5,84% *ex* art. 26, l. n. 41/1986); *adde* msg. Inps n. 1282, 21 marzo 2022, § 1, il quale tra le altre, chiarisce anche che il FIS, come pure gli altri fondi, possono garantire, per proprio regolamento, importi più favorevoli.

⁽³⁸⁰⁾ Rispettivamente art. 29, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, inserito dall'art. 1, comma 207, lett. *c*, l. n. 234/2021 e modificato dall'art. 23, comma 1, lett. *i*, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022; art. 30, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 208, l. n. 234/2021 e modificato dall'art. 23, comma 1, lett. *l*, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022; circ. Inps n. 18, 1° febbraio 2022, § 4 e 5.2.

⁽³⁸¹⁾ Le cause per il ricorso all' AIS coincidono, anche per il FIS, con quelle previste per la sospensione o riduzione dell'attività di cui alle altre integrazioni salariali; a tal fine, il testo dell'art. 29, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, che nella sua versione originaria prevedeva che l' AIS fosse riconosciuto per le sole ipotesi di ricorso alle integrazioni salariali ordinarie, è stato integrato dall'art. 23, comma 1, lett. *i*, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022, che ha disposto il riconoscimento della prestazione anche a fronte di riduzioni o sospensioni di orario determinate dalle causali che legittimano l'intervento della CIGS per i datori che nel semestre precedente occupino in media fino a 15 dipendenti, soccorrendo, laddove il datore di lavoro impieghi mediamente più di 15 dipendenti e non sia costituito il relativo fondo bilaterale, l'intervento della CIGS stessa.

⁽³⁸²⁾ Cfr. msg. Inps n. 1282, 21 marzo 2022, § 2.1, che rinvia a circ. Inps n. 58/2009, cit., il quale chiarisce che, data l'applicabilità al FIS delle disposizioni in materia di integrazione salariale ordinaria, ove compatibili, i limiti massimi di durata devono essere calcolati con riferimento alle singole giornate di sospensione, potendosi considerare come fruita l'intera settimana solo quando la contrazione del lavoro abbia interessato sei o cinque giorni, a seconda dell'orario contrattuale previsto

Per i datori di lavoro che occupano mediamente oltre 15 dipendenti nel semestre precedente i soli fondi, escluso il FIS, erogano l' AIS per 24 mesi per causale CIGS riorganizzazione aziendale (anche per realizzare processi di transizione), 12 mesi per causale CIGS crisi aziendale e 36 mesi per causale CIGS contratto di solidarietà.

Rimane poi confermato, così come chiarito dall'Inps⁽³⁸³⁾ già nella vigenza della disciplina originaria del d.lgs. n. 148/2015, che, anche dopo il riordino del 2021, i decreti istitutivi di ciascun fondo possono prevedere durate diverse per i trattamenti⁽³⁸⁴⁾, a seconda della causale invocata e indipendentemente dal requisito dimensionale dei datori di lavoro aderenti, purché siano rispettati i limiti minimo e massimo di durata. Mentre i suddetti limiti di durata risultano, nel loro insieme, funzionali a garantire l'equilibrio finanziario dei fondi, evitando trattamenti eccessivamente lunghi e onerosi, la determinazione della misura dell' AIS che, come visto, deve essere almeno pari all' integrazione salariale – salvo deroghe *in melius* che ciascun fondo può disporre – mira a garantire una tutela omogenea tra tutti i lavoratori subordinati, a prescindere dal settore di appartenenza, e quindi dalla tutela, pubblicistica pura o privatistica spuria, loro riservata da parte dei fondi⁽³⁸⁵⁾.

Sta proprio in quest'ultimo aspetto, cioè nella possibilità accordata ai fondi bilaterali di modulare la durata e la misura dei trattamenti – salvo il minimo garantito *ex lege* – in ragione dell'elasticità delle dinamiche dei diversi settori produttivi, delle caratteristiche degli stessi nonché delle dimensioni aziendali⁽³⁸⁶⁾, che si sostanzia quella differenziazione che pur in un sistema votato ad accresce il grado complessivo di equità, consente ancora l'erogazione di trattamenti diversificati.

Va a tal proposito evidenziato come tale possibilità pone dei dubbi di legittimità nella misura in cui ammette che le prestazioni erogate dai vari fondi siano diverse tra loro e rispetto a quelle di CIGO e CIGS. La difformità del livello di tutela garantito pur a fronte di situazioni di bisogno analoghe confligge, in linea di principio, con l'attribuzione ai fondi di una funzione omologa e complementare rispetto a quella delle integrazioni di stampo pubblicistico, che se, da un lato, ne sancisce la riconducibilità nell'alveo del comma secondo dell'art. 38 Cost., dall'altro lato, ne dovrebbe limitare i margini di discrezionalità, pena l'incompatibilità con il dettato costituzionale (su cui v. *supra*)⁽³⁸⁷⁾.

Parimenti, se, da un lato, si pone nel segno di una unificazione delle prestazioni di integrazione salariale, la previsione che consente l'erogazione a carico dei fondi di solidarietà degli ANF⁽³⁸⁸⁾ – ora da armonizzare con l'introduzione dell'Assegno

⁽³⁸³⁾ Circ. Inps n. 201/2015, § 6.

⁽³⁸⁴⁾ Questo era, ad esempio, il caso del fondo Solimare che, a norma dell'art. 6, comma 1, del d.i. n. 90401/2015, prevedeva per l'assegno ordinario una durata massima non inferiore ad un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile e comunque non superiore a 12 mesi.

⁽³⁸⁵⁾ L. SURDI, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, cit., pp. 107 ss.

⁽³⁸⁶⁾ Cfr. circ. Min. lav. n. 1/2022.

⁽³⁸⁷⁾ Così S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, in LD, 2017, n. 2, p. 237; nel regime della l. n. 92/2012, v. M. CINELLI, *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in RDSS, 2012, n. 2, pp. 26-27.

⁽³⁸⁸⁾ Art. 39, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dalla l. n. 234/2021; su cui cfr. circ. Inps n. 34/2022, cit.

Unico Universale ⁽³⁸⁹⁾ – anche in favore dei lavoratori destinatari dell’AIS, come già previsto per i percettori di CIG, dall’altro lato, tale prestazione accessoria non è prevista a carico del FIS.

La concessione degli ANF da parte dei fondi di solidarietà rappresenta infatti una novità della legge di bilancio 2022, che ha fatto propria in tal senso una disposizione adottata durante la vigenza della normativa emergenziale ⁽³⁹⁰⁾. Essa, tuttavia, non è stata estesa al FIS, per il quale continua a valere la regola, specificata dalla prassi amministrativa, secondo cui tale fondo non è tenuto a garantire l’erogazione degli ANF (così come pure del TFR), in quanto prestazione accessoria non espressamente richiamata dal d.i. n. 94343/2016 ⁽³⁹¹⁾.

Passando ad analizzare i requisiti di presentazione delle domande di AIS, si segnala che, così come per la CIGO, anche per i fondi, il Ministero del lavoro ⁽³⁹²⁾ ha disposto in via transitoria, per i primi mesi del 2022, che la relazione tecnica da allegare alla domanda di concessione dei trattamenti per le causali ordinarie ⁽³⁹³⁾, sia semplificata e non necessiti né di compilare la tabella relativa agli indicatori economico-finanziari, né di ulteriore documentazione probatoria. Invero, l’obbligo di presentare una relazione tecnica dettagliata risulta piuttosto gravoso e forse eccessivo nel caso delle prestazioni erogate dai fondi, soprattutto allorquando a farne richiesta siano imprese con pochi o con un unico dipendente ⁽³⁹⁴⁾.

Al pari delle integrazioni salariali, anche il pagamento dell’AIS è di norma anticipato dai datori di lavoro alla fine di ogni periodo di paga e possano poi effettuare un conguaglio fra contributi dovuti e prestazioni corrisposte ⁽³⁹⁵⁾. Tuttavia, in applicazione dell’art. 39, d.lgs. n. 148/2015 ⁽³⁹⁶⁾ che ha previsto l’estensione al FIS e ai fondi bilaterali delle norme di cui ai commi 1 e 4 dell’art. 7 del medesimo decreto, il datore di lavoro può chiedere che il pagamento sia fatto direttamente dai fondi medesimi in presenza di serie e documentate difficoltà finanziarie ⁽³⁹⁷⁾.

⁽³⁸⁹⁾ V. *supra*, spec. note 391 e 392, le considerazioni riferite all’erogazione dell’ANF per i percettori di CIG e al coordinamento con la disciplina dell’Assegno unico Universale, che qui si richiamano.

⁽³⁹⁰⁾ Art. 68, d.l. n. 34/2020 che ha modificato il l’art. 19, d.l. n. 18/2020, conv. con mod. in l. n. 27/2020; su cui cfr. circ. Inps n. 88, 20 luglio 2020.

⁽³⁹¹⁾ Circ. Inps. n. 130/2017, cit., § 4 chiariva che «durante il periodo di percezione sia dell’assegno di solidarietà che dell’assegno ordinario il fondo non eroga la prestazione accessoria degli assegni al nucleo familiare e del T.F.R., in quanto prestazioni non previste dal d.i. n. 94343/2016»; *adde* msg. Inps n. 4885/2016; confermativo in tal senso msg. Inps n. 2936/2022, cit.; circ. Min. lav. n. 20/2022, cit.

⁽³⁹²⁾ Msg. Inps n. 802, 17 febbraio 2022, che recepisce circ. Min. lav. n. 3, 16/2022, cit.

⁽³⁹³⁾ Prevista dal d.m. n. 95442/2016; *adde* msg. Inps n. 2908, 1° luglio 2016.

⁽³⁹⁴⁾ M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, cit., p. 1331, parla al proposito di «formalismo eccessivo».

⁽³⁹⁵⁾ Art. 7, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³⁹⁶⁾ Art. 39, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall’art. 1, comma 212, l. n. 234/2022.

⁽³⁹⁷⁾ Anche per le prestazioni erogate dai fondi trova applicazione il nuovo comma 5-*bis* dell’art. 7, d.lgs. n. 148/2015, inserito dall’art. 1, comma 196, l. n. 234/2021 e poi modificato dall’art. 23, comma 1, lett. *b*, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022, che impone al datore di lavoro di inviare all’Inps, a pena di decadenza, tutti i dati necessari per il pagamento dell’integrazione salariale entro la fine del secondo mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero, se posteriore, entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento di autorizzazione.

Un'altra importante innovazione inserita dalla legge di bilancio 2022 deriva dall'eliminazione dell'assegno di solidarietà ⁽³⁹⁸⁾.

Prima del riordino, i fondi di solidarietà alternativi, diversamente dai fondi *ex art.* 26, dovevano erogare almeno ⁽³⁹⁹⁾ una delle prestazioni previste dall'art. 27, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, e cioè: un assegno di durata e misura pari a quello ordinario di cui all'art. 30 ovvero l'assegno di solidarietà di cui all'art. 31. Del pari, le prestazioni di competenza del FIS ⁽⁴⁰⁰⁾ erano integrate, oltre che dall'assegno ordinario, anche dall'assegno di solidarietà di cui all'art. 31.

A seguito della novella di cui alla l. n. 234/2021, per i periodi di sospensione decorrenti dal 1° gennaio 2022, i citati fondi sono tenuti ad erogare esclusivamente l' AIS, in sostituzione dell'assegno ordinario, mentre la specifica disciplina dell'assegno di solidarietà cessa di avere applicazione. Tale modifica si inserisce coerentemente nell'ambito della più ampia riforma che ha previsto l'estensione del campo di applicazione degli ammortizzatori sociali e delle prestazioni di integrazione salariale, con la finalità – come già detto – di garantire una tutela uniforme, seppur gradata, a tutti i lavoratori.

L'eliminazione dell'assegno di solidarietà, valida per i fondi alternativi e per il FIS, si è resa necessaria nel quadro del nuovo assetto delle prestazioni integrative del reddito giacché la prestazione in parola interveniva nelle ipotesi in cui gli accordi collettivi aziendali, stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, avessero stabilito una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di licenziamento collettivo, *ex art.* 24, l. n. 223/1991, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo ⁽⁴⁰¹⁾.

Tale istituto sostituiva quindi i CdS difensivi senza CIGS, prima disciplinati dall'art. 5, commi 5 e 8, l. n. 236/1993, essendo concesso, non già al ricorrere di determinate causali, ma sulla base di un accordo collettivo la cui finalità era di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale ⁽⁴⁰²⁾.

L'estensione dell'ambito di applicazione delle integrazioni salariali erogate dai fondi bilaterali alternativi per tutte le causali CIGS, compreso il CdS difensivo, e per tutte

⁽³⁹⁸⁾ Art. 31, comma 7-*bis*, d.lgs. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 209, l. n. 234/2021.

⁽³⁹⁹⁾ L'utilizzo del termine almeno faceva propendere per la possibile compresenza delle prestazioni ove la contrattazione collettiva le prevedeva, così come ad esempio era previsto per il fondo dell'artigianato, che tuttavia le rendeva alternative nel biennio mobile; cfr. G. LEONE, *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, cit., p. 304 ss.

⁽⁴⁰⁰⁾ Art. 29, commi 3 e 11, d.lgs. n. 14/2015, come integrati dal d.i. n. 94343/2016.

⁽⁴⁰¹⁾ Circ. Inps n. 176, 9 settembre 2016, e n. 130, 15 settembre 2017; nonché msg. Inps n. 1113, 10 marzo 2017.

⁽⁴⁰²⁾ In base alle previsioni del d.i. n. 94343/2016, l'assegno di solidarietà poteva essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile nella misura, determinata in relazione alle ore di lavoro non prestate, stabilita dall'art. 3, d.lgs. n. 148/2015; l'individuazione dei lavoratori interessati dalla riduzione oraria era rimessa agli accordi collettivi aziendali, mentre l'entità della riduzione media oraria era stabilita *ex lege*, con previsione eguale a quella in materia di CIG, in misura non superiore al 60% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati e al 70% con riferimento al singolo lavoratore; per l'ammissione all'assegno di solidarietà, il datore di lavoro doveva presentare all'Inps la domanda, corredata dall'accordo sindacale e dell'elenco dei lavoratori coinvolti nella riduzione di orario, inviando tali informazioni tramite il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIUPOL).

le imprese a prescindere dal requisito dimensionale ed anche dal settore di appartenenza – poiché la CIGS interviene solo in via residuale rispetto ai fondi – ha quindi reso superflua la previsione dell’assegno di solidarietà.

Altrettanto, la circostanza che il FIS riconosca l’AIS per causali ordinarie e straordinarie in favore delle imprese di minori dimensioni e per quelle che occupano più di 15 dipendenti esclusivamente per causali ordinarie, intervenendo, per le causali straordinarie, la CIGS, rende superflua e ultronea la previsione dell’assegno di solidarietà a beneficio di tali soggetti, un tempo invece utile ad integrare l’impossibilità del FIS di intervenire per ipotesi diverse dalla riorganizzazione e della crisi aziendale ⁽⁴⁰³⁾.

L’abrogazione dell’assegno di solidarietà elimina una disparità di trattamento presente nel sistema previgente, caratterizzato dalla disomogeneità delle prestazioni erogabili alle micro imprese: l’allineamento della soglia dimensionale minima tra fondi bilaterali e FIS, ha escluso la diversità che riguardava i datori di lavoro con più di 5 dipendenti, beneficiari dell’assegno ordinario da parte dei fondi bilaterali e del solo assegno di solidarietà da parte del FIS ⁽⁴⁰⁴⁾.

Oltre ad assicurare una prestazione integrativa del reddito per le medesime causali previste per la CIGO e la CIGS, i fondi di solidarietà bilaterali, di qualsiasi tipologia, possono perseguire anche finalità ulteriori nel contesto della tutela della e dalla disoccupazione, provvedendo a disciplinare ed erogare trattamenti specifici che integrano la tutela reddituale, in termini di importi o durate, in caso di riduzione o sospensione dell’orario di lavoro in aggiunta ai trattamenti prescritti *ex lege*, ovvero nelle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro o, ancora, possono finanziare programmi formativi o di riqualificazione professionale ⁽⁴⁰⁵⁾.

Per armonizzare la copertura offerta ai bisogni derivanti dalla condizione di disoccupazione in costanza di rapporto di lavoro, il d.lgs. n. 148/2015 prevede quindi prestazioni integrative o aggiuntive ai trattamenti di base, stabilendo, in relazione alle diverse tipologie di fondo, alcuni trattamenti obbligatori ed altri facoltativi ⁽⁴⁰⁶⁾.

Così i fondi di solidarietà bilaterali possono regolare ed erogare (*ex artt.* 26, comma 9 e 32): a) prestazioni integrative, in termini di importi o durate, rispetto a quelle previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto ai trattamenti di CIG (ad es. il c.d. assegno emergenziale); b) un assegno straordinario per il sostegno al reddito, riconosciuto nel quadro dei processi di agevolazione all’esodo, ai lavoratori che raggiungano i requisiti previsti

⁽⁴⁰³⁾ Art. 29, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, su cui v. circ. Inps n. 197/2015 cit. e n. 130/2017cit., nonché art. 7, d.i. n. 94343/2016.

⁽⁴⁰⁴⁾ Cfr. L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori sociali emergenziali dei fondi bilaterali di solidarietà*, in MGL, 2022, n. 1, pp. 181 ss. la quale, già nella vigenza della normativa pandemica auspicava il definitivo superamento della disomogeneità tra le prestazioni erogate dai fondi bilaterali e dal FIS e ne sottolineava anche il positivo effetto di semplificare la tutela, garantendone una più immediata corrispondenza con quella delle integrazioni salariali per quanto concerne gli eventi protetti.

⁽⁴⁰⁵⁾ Art. 44, d.lgs. n. 148/2015, applicabile anche ai fondi, a norma del quale, salvo diverse indicazioni, le norme contenute nel d.lgs. n. 148/2015, sono applicabili a tutti i trattamenti di integrazione salariale richiesti a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento, anche se riferibili ad eventi sospensivi o di riduzione iniziati prima dell’entrata in vigore della riforma; su cui cfr. circ. Inps n. 201, 16 dicembre 2015, § 2.

⁽⁴⁰⁶⁾ Sul concetto di armonizzazione dei trattamenti, cfr. S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 60; per l’esperienza *ante* 2015 v. A. TURSI, *I fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 505 ss.; E. CARMINATI, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, pp. 384 ss.

per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni: si tratta di un trattamento temporaneo che realizza una forma di accompagnamento alla pensione, in maniera analoga a quanto già previsto in passato per la c.d. mobilità lunga e, più di recente, dall'art. 4, comma 1 ss., l. n. 92/2012; c) forme di contribuzione al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale ⁽⁴⁰⁷⁾, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea. In aggiunta a tali prestazioni, la neo introdotta previsione di cui alla lett. *c-bis* dell'art. 26, comma 9, prevede che i fondi possano assicurare, in via opzionale, il versamento mensile di contributi previdenziali nel quadro dei processi connessi alla staffetta generazionale a favore di lavoratori che raggiungono i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi tre anni, consentendo la contestuale assunzione presso il medesimo datore di lavoro di lavoratori di età non superiore a 35 anni compiuti per un periodo non inferiore a 3 anni ⁽⁴⁰⁸⁾.

Tali finalità accessorie dei fondi di solidarietà bilaterali (*ex art. 26, comma 9, d.lgs. 148/2015*), diventano quelle principali per un'altra tipologia di fondi, quelli c.d. facoltativi in quanto istituiti per settori di attività e classi di ampiezza di datori di lavoro che già rientrano nel campo di applicazione CIG ⁽⁴⁰⁹⁾.

Soffermando l'attenzione in particolare su una delle prestazioni integrative rispetto a quelle di sostegno al reddito, erogate dai fondi di solidarietà bilaterale, va fatta menzione dall'assegno emergenziale previsto dalla decretazione ministeriale del Fondo di solidarietà del credito ordinario e del Fondo di solidarietà del credito cooperativo – la cui disciplina è uguale in entrambe le normative di riferimento di ciascun fondo ⁽⁴¹⁰⁾. Esso consiste in un assegno corrisposto in caso di cessazione del rapporto di lavoro e in funzione integrativa dell'indennità di disoccupazione NASpI di cui al d.lgs. n. 22/2015 ⁽⁴¹¹⁾ ed è erogato a favore dei lavoratori licenziati che non siano in possesso dei requisiti per accedere alle prestazioni straordinarie di agevolazione all'esodo previste dai due fondi citati.

Al pari delle altre prestazioni integrative, l'assegno emergenziale è condizionato all'espletamento delle vigenti procedure contrattuali di prevenzione dei conflitti collettivi e a quelle previste dalla legge per i processi che determinano la riduzione dei

⁽⁴⁰⁷⁾ Tale prestazione è riconosciuta ad esempio dal Fondo di solidarietà per il sostegno dell'occupabilità, dell'occupazione e del reddito del personale del credito cooperativo (art. 5, comma 1, lett. *a*, d.i. n. 82761/2014), dal Fondo di solidarietà bilaterale del trasporto pubblico, previa stipula di apposite convenzioni con i fondi interprofessionali e dal Fondo di solidarietà bilaterale delle società del gruppo Ferrovie dello stato italiane.

⁽⁴⁰⁸⁾ Lettera introdotta dall'art. 12-*ter*, comma 1, d.l. n. 21/2022, conv. con mod. in l. n. 51/2022.

⁽⁴⁰⁹⁾ Art. 26, comma 10, d.lgs. n. 148/2015, che specifica come la possibilità di costituire tali fondi ad opera della contrattazione collettiva (con previsione all'uopo di una specifica aliquota contributiva dello 0,30%) sia circoscritta alla sola erogazione delle prestazioni facoltative che anche i fondi obbligatori possono erogare e che sono indicate al comma 9 dello stesso art. 26; sul punto v. G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, cit., 282.

⁽⁴¹⁰⁾ V. rispettivamente d.i. n. 82761/2014 e d.i. n. 83486/2014.

⁽⁴¹¹⁾ La natura integrativa della prestazione rispetto alla NASpI implica che al lavoratore viene corrisposto l'assegno emergenziale ridotto in misura corrispondente al valore lordo della prestazione di disoccupazione, mentre, successivamente alla fine della NASpI, viene erogato l'intero importo a titolo di assegno emergenziale; in tal senso circ. Inps n. 119, 30 giugno 2016, § 5.2.1.

livelli occupazionali, nonché all'ulteriore condizione della sottoscrizione di un accordo aziendale, in assenza del quale l'azienda non accede all'intervento richiesto ⁽⁴¹²⁾.

Il criterio di valutazione delle domande è di tipo cronologico, basato cioè sulla prioritaria presentazione al Comitato amministratore, e tiene conto delle disponibilità del fondo, fermo restando il diritto di precedenza per le domande presentate da aziende interessate da procedure concorsuali in assenza di continuazione dell'attività.

La durata massima della prestazione è pari a 24 mesi, subordinatamente al permanere della condizione di disoccupazione involontaria, mentre l'importo dell'assegno dipende dai livelli della retribuzione tabellare annua dell'interessato, decrescendo all'aumento di quest'ultima ⁽⁴¹³⁾ e con rivalutazione annua (analogamente alla CIG).

L'assegno, come precisato dall'Inps, segue le regole della NASpI per quanto non espressamente previsto dalla decretazione applicabile ⁽⁴¹⁴⁾.

Un esempio di prestazione ulteriore è, invece, offerto dal decreto istitutivo del Fondo di solidarietà credito cooperativo (art. 5, comma 1, lett. *a*, punto 1, d.i. n. 82761/2014), che prevede, in via ordinaria, il finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, a livello aziendale, provinciale, regionale o interregionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali, dell'Unione europea o della cooperazione. L'accesso al finanziamento dei programmi formativi è subordinato al preventivo espletamento delle procedure contrattuali, da assumersi con accordo aziendale, previste per i processi di modifica delle condizioni di lavoro del personale ⁽⁴¹⁵⁾. In mancanza di accordo aziendale, l'azienda non potrà accedere all'intervento richiesto.

Di pari interesse è poi la previsione che riguarda la prestazione emergenziale consistente in programmi di supporto alla ricollocazione professionale della durata massima di 12 mesi, ridotto dell'eventuale concorso degli appositi fondi nazionali, dell'Unione europea o della cooperazione, in favore dei lavoratori percettori di assegno emergenziale ed a richiesta di questi ⁽⁴¹⁶⁾.

I fondi di solidarietà bilaterale, grazie alle finalità aggiuntive rispetto all'integrazione del reddito dei lavoratori in costanza di rapporto, possono considerarsi uno strumento previdenziale polivalente, in quanto capace non solo di agevolare le transizioni dei lavoratori da un'occupazione all'altra attraverso, ma anche di contenere l'impatto delle crisi occupazionali attraverso strumenti simili alla c.d. mobilità lunga, di favorire la connessione tra politiche attive e passive del lavoro allorché eroghino trattamenti di sostegno al reddito e contemporaneamente finanzino programmi di riconversione o riqualificazione professionale, nonché di sostenere i processi c.d. di staffetta generazionale.

Anche i fondi delle PATB e i fondi alternativi, al pari dei fondi di solidarietà bilaterale, possono erogare ai lavoratori le prestazioni integrative.

⁽⁴¹²⁾ Circ. Inps n. 119/2016, cit., § 5.1.

⁽⁴¹³⁾ Circ. Inps n. 119/2016, cit., § 5.2.1.

⁽⁴¹⁴⁾ Circ. Inps n. 119/2016, cit., § 5.2.2 con riferimento alla casistica in materia di sospensione, cumulo e decadenza.

⁽⁴¹⁵⁾ Art. 7, commi 1, lett. *a*) e 2, d.i. n. 82761/2014.

⁽⁴¹⁶⁾ V. ancora circ. Inps n. 119/2016, cit.

Per i primi, l'art. 40, d.lgs. n. 148/2015 prevede l'applicazione, salvo diverse disposizioni, della disciplina prevista per i fondi di solidarietà bilaterali di cui agli artt. 26 e 35 del medesimo decreto legislativo.

Per i secondi, invece, le prestazioni integrative possono essere solo quelle previste dall'art. 26, comma 9, lett. *a*, d.lgs. n. 148/2015, ovvero all'assegno straordinario per il sostegno al reddito, di cui alla lett. *b*, sempre che tale possibilità sia prevista negli accordi o contratti collettivi di adeguamento alla disciplina dell'art. 27, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴¹⁷⁾.

Per quanto concerne gli altri aspetti regolativi delle prestazioni erogate dai fondi alternativi, essi sono del tutto analoghi a quelli dei fondi di solidarietà bilaterali, quanto a: tipologia delle prestazioni erogabili da predisporre in funzione delle disponibilità economiche del fondo; adeguamento dell'aliquota di contribuzione; possibilità di far confluire nel fondo alternativo quota parte dei contributi previsti per l'eventuale fondo interprofessionale *ex art.* 118, l. n. 388/2000, o per il Fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, di cui all'art. 12, d.lgs. n. 276/2003.

Per quanto attiene al FIS, va segnalato che lo stesso non può provvedere ad erogare prestazioni integrative ed ulteriori, così creandosi una diversità nella tutela, che finisce per concretizzarsi, di fatto, in una sua riduzione.

6. La fine rinviata della CIG in deroga

Abolire gli ammortizzatori in deroga ⁽⁴¹⁸⁾ – come noto – è un proposito tante volte affermato quante puntualmente disatteso dal legislatore ⁽⁴¹⁹⁾ che, ciclicamente ma senza soluzione di continuità, all'emergere di situazioni di bisogno non ancora (per la presenza di limiti d'accesso alle prestazioni) o non più (per la sussistenza di limiti temporali) tutelate, ha risposto con regolazioni *ad hoc*, speciali rispetto alla normativa ordinaria e finanziate tramite risorse pubbliche.

Tale prassi, spesso concretizzata per mezzo di interventi del potere amministrativo ⁽⁴²⁰⁾, ha assunto dimensioni considerevoli soprattutto a partire dal 2001, in occasione

⁽⁴¹⁷⁾ Art. 27, comma 5, lett. *f*, d.lgs. n. 148/2015 e circ. Inps n. 30, 12 febbraio 2016, § 4.

⁽⁴¹⁸⁾ L'espressione "ammortizzatori in deroga" fu utilizzata per la prima volta da F. LISO, *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *LI*, 1992, suppl. n. 12, p. 10, con riferimento al superamento del c.d. tetto cumulativo previsto dall'art. 1, comma 9, l. n. 223/1991; con questa espressione per D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, Ipsoa, 2010, p. 3, si intende un «apparato strumentale di tutele, non solo passive, che si differenzia dal sistema ordinario qualitativamente e quantitativamente».

⁽⁴¹⁹⁾ Basti ricordare che la formula «in attesa della riforma organica» è stata ritualmente inserita come *incipit* di molte delle previsioni di natura derogatoria all'impianto originario della l. n. 223/1991 a partire da quella di cui all'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996 e sino all'adozione della l. n. 92/2012; cfr. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit., pp. 573 ss., che a tale proposito rievocava le grida di manzoniana memoria.

⁽⁴²⁰⁾ V. ad esempio art. 2, d.l. n. 158/2001, conv. in l. n. 248/2001, che attribuiva al Ministro del lavoro e della previdenza sociale il potere di disporre, di concerto con altri Ministri interessati, proroghe di trattamenti di sussidiazione salariale già previsti dalla legge, interventi integrativi del reddito per settori non rientranti nel campo di applicazione degli interventi ordinari di cassa integrazione, aumenti della misura massima dell'esonero di cui all'art. 5, commi 1 e 2, l. n. 185/1992, n. 185, riduzioni dell'ammontare dei trattamenti rispetto a quello previsto dalle norme vigenti.

della crisi dovuta alla c.d. “mucca pazza”, ed è stata poi confermata dalle leggi finanziarie degli anni successivi ⁽⁴²¹⁾ fino a trovare un sostanziale consolidamento con la legislazione anti-crisi degli anni 2008-2009 ⁽⁴²²⁾, allorquando «la contingenza ha assunto il carattere della strutturalità» ⁽⁴²³⁾.

La reiterazione delle deroghe, per quanto funzionale a tamponare le crisi settoriali e globali che hanno nel tempo coinvolto settori diversi da quelli coperti dalla CIG (come le aziende artigiane, agricole, commerciali, le piccole imprese industriali collegate a quelle di maggiori dimensioni in quanto parte di filiere integrate o uniche committenti) ovvero hanno richiesto trattamenti di durata prolungata rispetto a quella ordinaria, ha ciò non di meno alimentato l'incertezza e l'arbitrarietà del sistema, come pure la sua onerosità ⁽⁴²⁴⁾. La concessione delle prestazioni in deroga non solo variava in ragione dei diversi presupposti previsti dai provvedimenti che di esse ne consentivano l'erogazione, ma aveva anche l'effetto di dilatare oltre modo i periodi di sospensione dell'attività e, di conseguenza, di prolungare la condizione di precarietà dei lavoratori coinvolti e di incrementare l'apporto di risorse pubbliche per finanziarle ⁽⁴²⁵⁾. Di tali aspetti ha cercato di tenere conto dapprima la riforma Fornero che aveva previsto un graduale abbandono delle misure derogatorie ⁽⁴²⁶⁾, e poi il *Jobs Act* che tra i propri capisaldi ha incluso la razionalizzazione e la stabilizzazione della disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, decretando la fine dei trattamenti in deroga.

Un primo passo in tale direzione è stato sicuramente l'allargamento della platea dei beneficiari delle integrazioni salariali, attuato tramite l'attribuzione al sistema della bi-

⁽⁴²¹⁾ V. art. 41, comma 11, l. n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003); art. 3, comma 137, l. n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004); art. 1, comma 155, l. n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005); art. 1, comma 410, l. n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006); art. 1, comma 1190, l. n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

⁽⁴²²⁾ Artt. 18 e 19, d.l. n. 185/2008 conv. con mod. in l. n. 2/2009, poi di nuovo modificato dall'art. 7-ter, l. n. 33/2009 di conversione del d.l. n. 5/2009, dall'art. 2, comma 36, l. n. 203/2008, dagli artt. 1 e 1-bis, d.l. n. 78/2009 conv. con mod. in l. n. 102/2009 e dall'art. 2, commi 37-38 e 124-153, l. n. 191/2009.

⁽⁴²³⁾ Così D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali in deroga*, cit., p. 5; giudizio analogo è quello di V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 923; in senso parzialmente difforme F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, cit., p. 25, secondo cui gli ammortizzatori in deroga sono «una forma di semplificazione e razionalizzazione di un fenomeno già presente» giacché «gran parte della storia degli ammortizzatori – costellata di interventi particolaristici – è una storia di deroghe alla disciplina ordinaria».

⁽⁴²⁴⁾ Sul punto v. M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro (Venezia 25-26 maggio 2007), Giuffrè, 2008, pp. 135 ss.; D. GAROFALO, *La cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2012, vol. IV, tomo II, pp. 2049-2050 e pp. 2228 ss.; F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, cit., pp. 11 ss.

⁽⁴²⁵⁾ V. ad esempio le considerazioni di Corte conti, sez. centr. contr., 11 marzo 2014, delib. n. 4/2014/G; Confindustria, audizione avanti alla Commissione Lavoro del Senato del 27 maggio 2014, e avanti alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati del 22 gennaio 2015, in <https://www.confindustria.it/home/policy/audizioni-parlamentari/archivio-audizioni-parlamentari>.

⁽⁴²⁶⁾ Art. 2, commi 64-67, l. n. 92/2012.

lateralità di un sempre maggiore spazio di intervento: la portata dei trattamenti concessi “in deroga” avrebbe, infatti, dovuto ridursi in parallelo con l’ampliamento dell’area di operatività degli ammortizzatori in costanza di rapporto di natura strutturale. Tuttavia, il permanere di settori scoperti dalla tutela della CIG e dei fondi che, nella vigenza dell’originario impianto del d.lgs. n. 148/2015, coprivano le imprese con più di 5 dipendenti non rientranti nell’ambito di CIGO e CIGS, ha comportato, ancora una volta, il proliferare dei trattamenti in deroga.

Senza timore di smentita, può ritenersi che l’esempio più eclatante – per ampiezza e sistematicità – sia rappresentato dalla normativa emergenziale adottata durante la crisi pandemica da Covid-19 ⁽⁴²⁷⁾, ove le integrazioni salariali sono state utilizzate prevalentemente nella loro versione in deroga, sia ai presupposti soggettivi che a quelli oggettivi (grazie all’introduzione di una specifica causale *ad hoc*) del regime ordinario ⁽⁴²⁸⁾. A quest’ultimo intervento ha, però, fatto seguito il riordino del 2021 che, anche grazie all’esperienza emergenziale di cui “è figlio”, ha previsto l’estensione strutturale degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto a tutte le aziende, anche con unico dipendente, e ha determinato, questa volta sì, la fine degli ammortizzatori in deroga laddove quest’ultima sia riferita al campo di applicazione soggettivo delle integrazioni salariali.

Su un diverso versante, tuttavia, gli interventi in deroga alla disciplina ordinaria possono avere l’effetto di superare, non già la selettività del sistema, quanto invece la rigidità delle regole afferenti alla durata massima delle prestazioni (*ex artt.* 4, 12, 22, d.lgs. n. 148/2015) ed è proprio in tale direzione – come si vedrà meglio di seguito – che si pone anche il riordino del 2021, continuando così a perpetuare la lunga stagione delle deroghe.

Il sistema di limiti temporali, reso più rigido soprattutto dalle riforme del 2012 e 2015 (*v. supra*) ⁽⁴²⁹⁾, si è spesso rivelato inadeguato a fronteggiare situazioni di particolare difficoltà o di emergenza che hanno caratterizzato singoli settori produttivi, grandi aziende e persino il sistema produttivo nazionale nel suo complesso, tanto da indurre il legislatore, nonostante le intenzioni espresse all’indomani di quegli interventi, a reiterare la concessione di proroghe agli interventi oltre i la durata massima.

Senza voler richiamare le molte ipotesi di CIGD che si sono susseguite contribuendo a modificare l’impianto originario del d.lgs. n. 148/2015 e allontanando l’obiettivo di razionalizzare e semplificare la materia, è sufficiente qui sottolineare che anche la l. n. 234/2021, come implementata dai d.l. n. 4/2022 e n. 21/2022, nonché la legge di bilancio 2023 (l. n. 197/2022), il c.d. decreto Milleproroghe ⁽⁴³⁰⁾ e il d.l. n. 48/2023, hanno proseguito in tal senso, sia prorogando i trattamenti già in essere, sia prevedendone di nuovi.

⁽⁴²⁷⁾ Su cui cfr. per tutti D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un’analisi in deroga*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, vol. III, p. 148 ss.

⁽⁴²⁸⁾ Cfr. M. CINELLI, *«Il welfare al tempo della pandemia». Note a margine, pensando al «dopo»*, in *RDSS*, 2020, n. 2, pp. 301 ss., spec. pp. 306-307.

⁽⁴²⁹⁾ M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., 4p. 27, definisce la revisione dei limiti temporali (riduzione del tetto massimo complessivo di fruibilità della CIG a 24 mesi, salvo che per CdS difensivo, e determinazione dell’arco temporale entro cui calcolare la durata massima di riferimento “mobile” e non “fisso”) come «la novità più grande» del d.lgs. n. 148/2015,

⁽⁴³⁰⁾ D.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023; cfr. circ. Inps n. 4, 16 gennaio 2023.

Partendo dalle disposizioni in deroga già vigenti prima del riordino del 2021, la legge di bilancio per l'anno 2022 ⁽⁴³¹⁾ e poi quella per il 2023 ⁽⁴³²⁾ stanziavano ulteriori risorse per la prosecuzione dei trattamenti straordinari di integrazione salariale, in deroga ai limiti generali di durata vigenti, in favore dei lavoratori di imprese operanti in aree di crisi industriale complessa ⁽⁴³³⁾. Questo trattamento regolato dall'art. 44, comma 11-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴³⁴⁾ permette, entro i limiti delle risorse stanziare e alle condizioni da esso previste, la proroga dei trattamenti CIGS, per una durata non superiore a 12 mesi, in deroga al tetto cumulativo dell'art. 4, e ai limiti di cui all'art. 22, commi 1-3, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴³⁵⁾.

La particolarità di tale intervento risiede non tanto nel suo contenuto, quanto nel proliferare nel tempo del numero delle aree qualificate come di crisi industriale complessa da parte del Ministero dello sviluppo economico ai fini della concessione delle integrazioni salariali ⁽⁴³⁶⁾.

Tale misura è autorizzata dalle Regioni, cui sono assegnate le risorse necessarie in relazione alle proprie esigenze, ed è concessa previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro con la presenza del MISE e della Regione competente. L'impresa interessata a beneficiare delle prestazioni deve presentare un piano di recupero occupazionale che preveda appositi percorsi di politiche attive del lavoro concordati con la Regione e finalizzati alla rioccupazione dei lavoratori.

Con riferimento a dette aree, il d.l. n. 44/2018 ⁽⁴³⁷⁾ ha previsto, al fine di attuare il compimento dei piani di nuova industrializzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi industriali incardinate presso le unità di crisi del MISE o delle Regioni, ulteriori ipotesi di proroghe in continuità. Nel limite massimo del 50% delle risorse loro assegnate ai sensi dell'art. 44, comma 6-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, le Regioni, a seguito di specifici accordi sottoscritti presso le predette unità di crisi, possono autorizzare, per un periodo massimo di 12 mesi, ulteriori proroghe delle prestazioni di

⁽⁴³¹⁾ Art. 1, comma 127, l. n. 234/2021.

⁽⁴³²⁾ Art. 1, comma 325, l. n. 197/2022 che destina risorse pari a 70 milioni di euro, a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione.

⁽⁴³³⁾ Per tali intendendosi quelle *ex art.* 27, d.l. n. 83/2012, conv. con mod. in l. n. 134/2012.

⁽⁴³⁴⁾ Introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. *f*, n. 3, d.lgs. n. 185/2016, poi modificato dall'art. 3, comma 1, d.l. n. 224/2016, conv. in l. n. 19/2017 e dall'art. 3-*ter*, comma 1, d.l. n. 91/2017, conv. in l. n. 123/2017; cfr. anche circ. Min. lav. n. 20762, 27 ottobre 2016.

⁽⁴³⁵⁾ V. circ. Min. lav. n. 7, 24 marzo 2017.

⁽⁴³⁶⁾ Ne fa una puntuale ricostruzione L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche per il lavoro e il Welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Cedam, 2019, p. 64: Rieti (2014), Piombino (2014), Livorno (2016), Val Vibrata-Valle del Tronto-Piceno (2016), Terni-Narni, Frosinone (2016), Gela, Taranto, Trieste, Venezia-Porto Marghera, Acerra-Marcianise, Airola, Battipaglia-Solofra, Castellammare-Torre Annunziata, Portovesme, Porto Torres-Sassari (2017), Venafro-Campochiaro-Bojano (2017), Savona (2018), cui si è aggiunto nel 2020 il distretto fermano-maceratese.

⁽⁴³⁷⁾ Art. 2, d.l. n. 44/2018, conv. con mod. in l. n. 83/2018, che ha modificato l'art. 1, comma 145, l. n. 205/2017; *adde* msg. Inps n. 2388, 13 giugno 2018 che integra circ. Inps n. 60, 29 marzo 2018,

CIGD già concesse ⁽⁴³⁸⁾. Tale facoltà è stata da ultimo concessa con la legge di bilancio 2021 ⁽⁴³⁹⁾, mentre non è stata reiterata dalla legge di bilancio 2022.

Anche la previsione di cui all'art. 22-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, come modificato da ultimo dalla l. n. 234/2021 ⁽⁴⁴⁰⁾, stabilisce un intervento in deroga, consentendo alle imprese con rilevanza economica strategica anche a livello regionale che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale ⁽⁴⁴¹⁾, di poter prorogare l'intervento CIGS per le causali di riorganizzazione, crisi aziendale e CdS ⁽⁴⁴²⁾. La misura ammette nella sostanza uno sfioramento di 6 o 12 mesi tanto del limite massimo nel quinquennio mobile, quanto dei limiti delle singole causali ⁽⁴⁴³⁾.

Nell'ipotesi di CIGS per riorganizzazione aziendale la proroga può raggiungere i 12 mesi ove il programma di riorganizzazione ⁽⁴⁴⁴⁾ sia caratterizzato da investimenti di complessità tale da non essere attuabili nel limite massimo del biennio ovvero i piani di recupero occupazionale per la ricollocazione delle risorse umane e le azioni di riqualificazione siano egualmente non attuabili nei 24 mesi. Per la medesima durata di 12 mesi è, parimenti, concessa una proroga per la causale CdS qualora permanga, in tutto o in parte, l'esubero di personale già dichiarato nell'accordo. Diversamente, per l'ipotesi di crisi aziendale, la CIGS "addizionale" può essere concessa per un massimo di 6 mesi, ove il piano di risanamento ⁽⁴⁴⁵⁾ presentato necessiti di interventi complessi finalizzati a garantire la continuazione dell'attività e la salvaguardia dell'occupazione, non attuabili entro gli ordinari 12 mesi ⁽⁴⁴⁶⁾.

⁽⁴³⁸⁾ Con nota prot. N. 40/8118, 14 maggio 2018, il Ministero del lavoro ha precisato che «alla luce della disciplina introdotta dal citato decreto-legge [...] sono da ritenere legittimi tutti quei decreti di autorizzazione adottati in continuità di decreti di concessione regionali i cui trattamenti hanno inizio nel corso dell'anno 2016 e durata con effetti nell'anno 2017», chiarendo altresì che «resta ferma la validità dei decreti emanati in vigenza della precedente disciplina».

⁽⁴³⁹⁾ Art. 1, commi 286-288, l. n. 178/2020; *adde* circ. Inps n. 179/2021, circ. Inps n. 69/2022

⁽⁴⁴⁰⁾ L'art. 1, comma 129, l. n. 234/2021 ha esteso sino al 2024 la previsione dell'art. 22-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, originariamente introdotta dall'art. 1, comma 133, l. n. 205/2017 con effetto per il triennio 2018-2020, poi prorogata dall'art. 26-*bis*, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019 per il 2020 ed infine dall'art. 1, comma 285, l. n. 178/2020 per gli anni 2021 e 2022, cfr.

⁽⁴⁴¹⁾ L'originario requisito dimensionale dell'organico superiore ai 100 dipendenti è stato abrogato dall'art. 25, d.l. n. 119/2018, conv. con mod. in l. n. 136/2018; secondo circ. Min. lav. n. 16, 29 ottobre 2018, § 1, è stato considerato preponderante il requisito della rilevanza strategica delle imprese, che deve essere valutato a livello territoriale, disconoscendo valore dirimente al requisito dimensionale, giacché anche le imprese con organico inferiore a 100 unità possono avere un impatto occupazionale e una notevole rilevanza strategica.

⁽⁴⁴²⁾ Quest'ultima causale è stata aggiunta dall'art. 25, d.l. n. 119/2018 che ha introdotto un nuovo periodo al comma 1 dell'art. 22-*bis*, d.lgs. n. 148/2015; cfr. circ. Min. lav. n. 16, 29 ottobre 2018, § 2.

⁽⁴⁴³⁾ Cfr. circ. Min. lav. n. 2, 7 febbraio 2018; riguardo alle istruzioni procedurali, v. msg Inps n. 1825, 30 aprile 2018.

⁽⁴⁴⁴⁾ *Ex* art. 21, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴⁴⁵⁾ *Ex* art. 21, comma 3, d.lgs. n. 148/2015,

⁽⁴⁴⁶⁾ Art. 22-*bis*, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, prevede che, in presenza di piani pluriennali di riorganizzazione già oggetto di specifico accordo stipulato in sede ministeriale ai sensi del comma 1, che coinvolgono imprese operanti in più Regioni con un organico superiore a 500 unità lavorative con gravi ricadute occupazionali concentrate nelle aree di crisi complessa, conseguenti alle difficoltà di implementazione delle azioni di riorganizzazione e di accesso alle fonti di finanziamento, il Ministro del lavoro, valutate le problematiche di ordine occupazionale e la necessità di successive verifiche per accertare tutti i requisiti di cui al comma 1, sulla base della preventiva istruttoria da parte degli uffici

La procedura per la concessione della proroga presuppone la stipulazione di un accordo presso il Ministero del lavoro con la presenza della Regione o delle Regioni (nel caso di imprese con unità produttive coinvolte ubicate in due o più Regioni) interessate. Considerato che il trattamento in deroga è subordinato – oltre al rispetto dei limiti di finanziamento della misura ⁽⁴⁴⁷⁾ – alla presentazione, per tutte le causali, di piani di gestione volti alla salvaguardia occupazionale che prevedano specifiche azioni di politica attiva concordati con le Regioni, queste ultime sono responsabilizzate rispetto alla fattibilità, alla qualità e alla validità del processo di recupero dell'occupazione, sia ove esso persegua l'incremento delle competenze dei lavoratori da reimpiegare in azienda, sia ove l'obiettivo sia la ricollocazione presso altro datore di lavoro ⁽⁴⁴⁸⁾.

Per le sue caratteristiche, il trattamento in deroga di cui si discute si pone in una sorta di *continuum* rispetto alla causale della riorganizzazione come aggiornata nel 2021, in quanto esso è funzionale a garantire la prosecuzione, oltre gli ordinari limiti temporali, proprio dei processi di transizione occupazionale finalizzati anche alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze introdotti dalla l. n. 234/2021 (v. *supra*).

La medesima funzione è assegnata ad un'altra ipotesi di concessione in deroga, disciplinata dall'art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴⁴⁹⁾ e dotata del carattere della strutturalità: l'ATO. Si tratta di una misura volta a sostenere le transizioni occupazionali all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale, garantendo il recupero occupazionale dei lavoratori a rischio esubero, che prevede la possibilità di ricorrere a un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria, in deroga ai limiti massimi di durata degli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015, per un periodo massimo di 12 mesi complessivi non ulteriormente prorogabili ⁽⁴⁵⁰⁾.

Rinviando per ulteriori considerazioni all'apposito approfondimento (v. *infra*) si può osservare che l'ATO, a prima vista, potrebbe sembrare una duplicazione del precedente art. 22-*bis*, in realtà da quest'ultimo si differenzia in quanto richiede la definizione, mediante accordo sindacale, da stipulare all'interno della procedura di consultazione *ex art. 24*, di azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, con decadenza a carico dei lavoratori che non partecipino a tali azioni, veicolate nel programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL).

L'ATO consente così alle imprese che abbiano esaurito il limite di utilizzo della CIGS di accedere ad un ulteriore intervento cui sono connesse specifiche politiche attive in favore dei lavoratori coinvolti, nonché aiuti economici e incentivi contributivi in caso di rioccupazione per le aziende che assumono tali lavoratori in esubero.

competenti, può autorizzare acconti per 6 mensilità di integrazione salariale straordinaria, al fine di garantire la continuità del sostegno al reddito dei lavoratori sospesi.

⁽⁴⁴⁷⁾ Rispettivamente stabiliti in 100 milioni di euro per il 2018, 225 milioni di euro per il 2019, 95 milioni di euro per il 2020, 130 milioni di euro per il 2021, 130 milioni di euro per il 2022, 100 milioni di euro per il 2023, 50 milioni di euro per il 2024.

⁽⁴⁴⁸⁾ Sul punto v. P. A. VARESI, *Eccedenza strutturale del personale*, in *DPL*, 2022, n. 13, pp. 763 ss.

⁽⁴⁴⁹⁾ Art. 1, comma 200, l. n. 234/2021 che ha inserito l'art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴⁵⁰⁾ Cfr. circ. Min. Lav. n. 6, 18 marzo 2022, circ. Inps n. 18, 1° febbraio 2022, § 3.4.1, msg. n. 2423, 15 giugno 2022.

Non va sottaciuto che al di là delle minime differenze suddette, le disposizioni di cui agli artt. 22-*bis* e 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015 istituiscono fattispecie che per molti aspetti si assomigliano e per altri si sovrappongono, dando origine ad un “affollamento” normativo ⁽⁴⁵¹⁾. È probabile, tuttavia che nelle intenzioni del legislatore la sopravvivenza contemporanea delle due previsioni fosse dovuta al diverso ambito applicativo delle stesse, giacché il trattamento straordinario di integrazione salariale previsto dall’art. 22-*bis*, poteva essere concesso, a norma dell’originaria formazione del comma 5 dell’art. 22-*ter*, esclusivamente per l’anno 2022 e in relazione alla causale del CdS. Successivamente però il d.l. n. 4/2022 ⁽⁴⁵²⁾ ha abrogato il comma 5 cit. dell’art. 22-*ter* così lasciando in vita due norme che, di fatto, risultano omologhe nei contenuti, così come pure nelle finalità.

Una analogia proroga in deroga, che non richiede però la previsione di processi di transizione occupazionale, è stata inserita all’art. 44, comma 11-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, con effetto limitato, al momento, ai soli anni 2022 e 2023 ⁽⁴⁵³⁾.

Tale previsione stabilisce che, per fronteggiare i processi di riorganizzazione aziendale e le situazioni di grave difficoltà economica, le imprese rientranti nel campo applicativo della CIGS che non possano più ricorrere ai trattamenti straordinari, possono accedere, in deroga ai limiti temporali di cui agli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015, ad un ulteriore periodo di integrazione salariale straordinaria della durata massima di 52 settimane, anche frazionate, da fruire fino al termine ultimo del 31 dicembre 2023.

A tale proposito, il Ministero del lavoro ⁽⁴⁵⁴⁾ ha precisato che la misura in commento mira ad assicurare una ulteriore protezione ai lavoratori dipendenti da imprese che avendo già intrapreso un processo di risanamento ovvero di ristrutturazione, si trovino ancora ad affrontare difficoltà per il rilancio dell’impresa e che non «possono più ricorrere ai trattamenti straordinari di integrazione salariale». Tale richiamata “impossibilità”, stante la deroga all’art. 22 in quanto tale, può riscontrarsi non solo in riferimento al limite del tetto massimo di CIG fruibile nel quinquennio mobile di riferimento, ma anche nei casi di impossibilità oggettiva dell’azienda di ricorrere alle misure di intervento straordinario tipizzate nel d.lgs. n. 148/2015.

In particolare, il Dicastero del lavoro richiama l’ipotesi di un’impresa che, nel denunciare il perdurare dello stato di crisi, non possa rinnovare la richiesta per un ulteriore periodo di CIGS per crisi aziendale in virtù della previsione dell’art. 22, comma 2, secondo cui «una nuova autorizzazione non può essere concessa prima che sia decorso un periodo pari a due terzi di quello relativo alla precedente autorizzazione», ovvero qualora non abbia i requisiti per accedere alla proroga di cui all’art. 22-*bis*, in quanto non sia in grado di presentare interventi correttivi complessi volti a garantire la continuità aziendale e la salvaguardia occupazionale.

Al pari degli altri interventi di CIGS, anche la misura sperimentale di cui all’art. 44, comma 11-*ter*, presuppone l’espletamento della fase di consultazione sindacale *ex art.* 24, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴⁵¹⁾ Così P. A. VARESI, *Eccedenza strutturale del personale*, cit., p. 766.

⁽⁴⁵²⁾ Art. 23, lett. *f*, d.l. n. 4/2022, conv. in l. n. 25/2022.

⁽⁴⁵³⁾ Art. 1, comma 216, l. n. 234/2021 che ha inserito all’art. 44, d.lgs. n. 148/2015, il comma 11-*ter*; cfr. circ. Min. lav. n. 1/2022, cit. § 17.

⁽⁴⁵⁴⁾ Circ. Min. lav. n. 6/2022, cit.

Diversamente, date le peculiarità dell'istituto, il legislatore ha disposto espressamente che il medesimo non deve essere conteggiato nell'ambito del periodo massimo di CIGS fruibile nel quinquennio mobile di riferimento.

Infine, essendo assegnate per tale misura risorse pari a 150 milioni di euro per ciascun anno, l'Inps, cui è assegnato il monitoraggio della spesa, qualora verifichi il raggiungimento, anche in via prospettica, dei predetti limiti di spesa, non potrà prendere in considerazione ulteriori domande di erogazione del trattamento ⁽⁴⁵⁵⁾.

Perimenti in deroga ai limiti di durata e senza alcuna connessione con i percorsi di transizione occupazionale è l'ipotesi di CIGD per eccezionali cause di crisi aziendale e riorganizzazione, prevista a favore delle imprese che abbiano dovuto fronteggiare situazioni di perdurante crisi aziendale e di riorganizzazione e che non siano riuscite a dare completa attuazione, nel corso del 2022, ai piani di riorganizzazione e ristrutturazione originariamente previsti per prolungata indisponibilità dei locali aziendali, per cause non imputabili al datore di lavoro ⁽⁴⁵⁶⁾. Questo trattamento può essere richiesto, anche da aziende che si trovino in stato di liquidazione, al Ministero del lavoro, il quale può autorizzare un ulteriore periodo, in continuità di tutele già autorizzate, di CIGS fino al 31 dicembre 2023, al fine di salvaguardare il livello occupazionale e il patrimonio di competenze acquisito dai lavoratori dipendenti ⁽⁴⁵⁷⁾.

Altre previsioni riguardano le misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti delle imprese del settore dei *call center* ⁽⁴⁵⁸⁾, cui è riconosciuta, in deroga alla vigente normativa, un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale per periodi non superiori a 12 mesi. La misura, concessa sulla base di specifici accordi siglati in ambito ministeriale, è subordinata all'emanazione di specifici decreti da parte del Ministero del lavoro, contenenti le indicazioni relative all'azienda beneficiaria, al periodo di concessione e alla modalità di pagamento prevista ⁽⁴⁵⁹⁾.

Vi sono poi ulteriori interventi in deroga rispetto ai limiti temporali: la CIGS per i dipendenti del gruppo ILVA ⁽⁴⁶⁰⁾, prevista anche ai fini della formazione professionale per la gestione delle bonifiche di cui all'art. 1-*bis*, d.l. n. 243/2016, conv. in l. n.

⁽⁴⁵⁵⁾ Cfr. circ. Inps n. 18/2022 cit., § 3.4.2; *adde* msg. Inps n. 1459, 31 marzo 2022.

⁽⁴⁵⁶⁾ Art. 30, comma 1, d.l. n. 48/2023.

⁽⁴⁵⁷⁾ Art. 30, comma 2, d.l. n. 48/2023, prevede che i trattamenti di CIGD di cui al comma 1 siano riconosciuti, a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione (*ex* art. 18, comma 1, lett. *a*, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009), nel limite di spesa di 13 milioni di euro per l'anno 2023 e di 0,9 milioni di euro per l'anno 2024, attribuendo all'Inps il compito di provvedere al monitoraggio della relativa spesa e di negare l'accoglimento delle domande presentate dopo il raggiungimento, anche in via prospettica, del limite di spesa predetto.

⁽⁴⁵⁸⁾ Art. 44, comma 7, d.lgs. n. 148/2015 prorogate per l'anno 2023, dall'art. 1, comma 327, l. n. 197/2022; cfr. circ. Inps n. 4/2023 cit.; msg. Inps n. 1495, 4 aprile 2022.

⁽⁴⁵⁹⁾ Con d.l. n. 22763, 12 novembre 2015, circ. Min. lav. n. 31, 30 novembre 2015 e n. 15, 29 marzo 2016, è stata data attuazione alla normativa; *adde* circ. Min. lav. n. 42, 30 dicembre 2016 e n. 8, 16 aprile 2019; il trattamento è subordinato ad una serie di condizioni: che le imprese abbiano un organico superiore alle 50 unità nel semestre precedente alla presentazione della domanda; abbiano unità produttive in diverse Regioni e Province autonome; abbiano attuato entro il 31 dicembre 2013, la stabilizzazione dei co.co.pro. di cui all'art. 1, comma 1102, l. n. 296/2006, e che risultino ancora in forza alla data dell'intervento ministeriale; la causale devono coincidere con la crisi aziendale, ad esclusione dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa.

⁽⁴⁶⁰⁾ Art. 1-*bis*, d.l. n. 243/2016, conv. in l. n. 18/2017, da ultimo prorogato dall'art. 1, comma 328, l. n. 197/2022 per l'anno 2023.

18/2017; l'indennità pari al trattamento di CIGS in favore dei lavoratori dipendenti da imprese del territorio di Savona impossibilitati a prestare attività lavorativa, in tutto o in parte, a seguito della frana verificatasi in conseguenza di eccezionali eventi atmosferici del mese di novembre 2019 ⁽⁴⁶¹⁾; il trattamento di sostegno al reddito, della durata massima complessiva di 12 mesi nel triennio, per i lavoratori sospesi dal lavoro o impiegati a orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate o confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria ⁽⁴⁶²⁾.

Si ricorda, infine, che il d.l. n. 21/2022, c.d. decreto Ucraina, aveva inserite i commi 11-*quinquies* e 11-*sexies* all'art. 44, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴⁶³⁾, validi solo con riferimento a periodi di sospensione o riduzione di attività lavorativa antecedenti al 1° gennaio 2023, al fine di fronteggiare le particolari difficoltà aziendali derivanti dagli effetti del conflitto bellico in Ucraina. Tali disposizioni ammettevano, rispettivamente: la concessione di prestazioni di CIGO per un massimo di 26 settimane alle imprese che, trovandosi in situazioni di particolare difficoltà economica, avessero raggiunto il limite massimo di durata di cui all'art. 12, d.lgs. n. 148/2015 ovvero quello complessivo dei trattamenti di cassa integrazione nel quinquennio mobile di cui all'art. 4; l'accesso ad una prestazione aggiuntiva di AIS, comprensivo di contribuzione figurativa, per un massimo di 8 settimane, a favore dei datori di lavoro con forza occupazionale fino a 15 dipendenti, rientranti nelle tutele di cui agli artt. 26, 29 e 40, d.lgs. n. 148/2015 e operanti in determinati settori ⁽⁴⁶⁴⁾.

Una deroga, seppur relativa al solo esonero dal pagamento del contributo addizionale, era stata inserita dal d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022 (c.d. decreto sostegni-*ter*) ⁽⁴⁶⁵⁾.

Va sottolineato che, nonostante le ipotesi di trattamenti in deroga reiterati e ancora vigenti siano molteplici, ci si può attendere che, per effetto del riordino del 2021, l'utilizzo di tali prestazioni vada via via riducendosi, proseguendo peraltro con la tendenza già registrata a partire dal periodo antecedente alla pandemia, in cui i dati relativi all'utilizzo della CIGD mostravano una sostanziale diminuzione (passando da più di 234 milioni di ore autorizzate nel 2014 alle circa 178 mila nel 2019) ⁽⁴⁶⁶⁾.

La riduzione nell'utilizzo della CIGD durante la vigenza dell'originaria formulazione del d.lgs. n. 148/2015 poteva essere ascritta principalmente all'attivazione nel 2019

⁽⁴⁶¹⁾ Art. 16, comma 3-*sexies*, d.l. n. 121/2021, conv. in l. 156/2021, prorogato per l'anno 2023 dall'art. 1, comma 510, l. n. 197/2022; *adde msg.* Inps n. 4166, 17 novembre 2022.

⁽⁴⁶²⁾ Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 72/2018, prorogato per il triennio 2021-2023 dall'art. 1 comma 284, l. n. 178/2020; *adde msg.* Inps n. 2679, 12 luglio 2019.

⁽⁴⁶³⁾ Art. 44, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 11, d.l. n. 21/2022, conv. con mod. in l. n. 51/2022.; cfr. circ. Inps n. 97, 10 agosto 2022.

⁽⁴⁶⁴⁾ Il trattamento era riconosciuto anche ai datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione del FIS, oltre che dei fondi di solidarietà bilaterali che operano in settori specifici i quali, avendo raggiunto i limiti massimi di durata complessiva dei trattamenti previsti dall'art. 29, comma 3-*bis*, del medesimo decreto legislativo, nonché dai decreti istitutivi dei citati fondi, non potessero accedere a ulteriori periodi di AIS; la deroga operava esclusivamente con riguardo ai limiti massimi di durata dei trattamenti e non anche agli ulteriori requisiti richiesti per accedere alla prestazione, quali ad esempio i tetti aziendali, ove previsti dai decreti istitutivi di ciascun fondo; circ. Inps n. 97/2022.

⁽⁴⁶⁵⁾ Art. 7, comma 1, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022; su cui cfr. circ. Inps n. 18/2022, cit. § 9.1.

⁽⁴⁶⁶⁾ Cfr. dati Inps, Serie storiche annuali dell'osservatorio su Cassa integrazione guadagni e fondi di solidarietà, in *www.inps.it*.

del nuovo strumento di contrasto alla povertà di natura assistenziale, il RdC, previsto dal d.l. n. 4. Tale misura, infatti, coprendo tutti coloro che si trovano in una condizione di povertà era diretta anche ai lavoratori esclusi dall'area del sostegno al reddito. Con le modifiche apportate dalla l. n. 234/2021 al sistema delle integrazioni salariali, invece, il declino della CIGD dovrebbe essere motivato soprattutto dall'ampliamento strutturale della platea dei beneficiari delle prestazioni previdenziali in costanza di rapporto di lavoro.

Ciò nonostante, ritenere che gli interventi in deroga possano abbandonare definitivamente il panorama normativo e politico non pare realistico.

A tal fine rileva, infatti, la persistenza delle specifiche causali d'intervento e dei tetti massimi di durata, che rappresentano tutt'oggi dei limiti oggettivi all'accesso alle misure integrative del reddito e potrebbero rendere gli strumenti ordinari insufficienti a garantire una tutela adeguata in particolari contesti di crisi. Le transizioni in atto, quali quelle economiche, ambientali, digitali, che investono interi settori o ampie parti del tessuto produttivo, così come pure il ricorrere di fattori esogeni al mercato (e la pandemia da Covid-19 lo ha ben mostrato), possono determinare situazioni di crisi inedite e spingere, quindi, il decisore politico e le parti sociali, ad adottare o richiedere l'adozione di deroghe *ad hoc* per gestire situazioni contingenti.

Va, poi, considerato che più si estende l'ambito della tutela a carico dei fondi di solidarietà, ove vigono i limiti connessi alle modalità di finanziamento delle prestazioni, ai vincoli di bilancio e al divieto di erogare prestazioni in assenza di provvista, più si fa concreta l'ipotesi che l'autonomia privato-collettiva possa non essere in grado di soddisfare le esigenze di tutela dalla disoccupazione parziale e si renda necessario un intervento della finanza pubblica, in luogo di quella privata ancorata a meccanismi strettamente mutualistici.

In un'ottica di sistema si può, infine, osservare che accanto ai requisiti che contingentano la concessione delle integrazioni salariali, vi sono anche quelli che limitano la fruizione della NASpI, mentre sul versante delle politiche attive si riscontra una marcata inefficienza dei servizi per il lavoro e la ricollocazione dei lavoratori disoccupati, di talché non si può escludere il ricorso a interventi eccezionali che mirino a proteggere i lavoratori all'interno del rapporto di lavoro, evitandone i licenziamenti e le negative ricadute economiche e sociali che da essi derivano.

Del pari, il prolungamento o l'alleggerimento delle condizioni d'accesso alle misure di sostegno al reddito potrebbero contribuire alla diminuzione delle richieste di RdC, e così sopire in parte le pesanti critiche cui tale istituto è sottoposto per il fatto di garantire, anche a chi non ha una pregressa storia contributiva, prestazioni a carico della fiscalità generale di importo persino superiore (negli ultimi mesi di godimento) alla NASpI.

In conclusione, si ritiene che l'istituto della CIGD non sia destinato ad estinguersi fin tanto che il legislatore continuerà a puntare sulle politiche passive del reddito quale unica risposta alla gestione delle crisi occupazionali, senza in parallelo agire su altri fronti, cioè razionalizzando le politiche di contrasto alla povertà, apprestando interventi mirati in materia di incentivi alle imprese che ne garantiscano prospettive di crescita e stabilità e soprattutto attuando una revisione che renda efficaci le misure per la ricollocazione dei lavoratori disoccupati.

6.1. La CIGS per cessata attività e il mancato sostegno al reddito per le imprese soggette a procedure concorsuali con cessazione dell'attività

Come si è già detto, la revisione delle causali dell'intervento CIGS ha costituito uno dei profili più innovativi e rilevanti della riforma dei trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto attuata dal *Jobs Act*. Essa, infatti, era ed è sintomatica di un più ampio disegno, analogo a quello già prefigurato dalla l. n. 223/1991, di ricondurre le misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro alla loro originaria funzione di strumento temporaneo, deputato a intervenire solo al ricorrere di crisi che risultino sin da principio superabili. In caso contrario, ove cioè non vi siano concrete prospettive di ripresa della completa funzionalità aziendale, dovrebbe infatti intervenire la NASpI a favore dei lavoratori rimasti privi di occupazione ⁽⁴⁶⁷⁾.

Ciò nonostante, sin dall'adozione del d.lgs. n. 148/2015 numerosi "indizi" hanno fatto sorgere il sospetto che non potesse ritenersi definitivamente conclusa l'"era" in cui l'uso della CIG fungeva da surrogato ai trattamenti di disoccupazione per far fronte a crisi occupazionali durature. Vi erano, infatti, già nello stesso d.lgs. n. 148 alcune disposizioni che lasciavano presumere la concreta eventualità, per i lavoratori di aziende oramai decotte, di essere "parcheggiati" in CIG, lasciati nel limbo di un rapporto formalmente in atto, ma di fatto già terminato.

L'art. 21, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, prevedeva, per il triennio 2016-2018, in deroga agli articoli 4, comma 1, e 22, comma 2, la concessione, entro il limite di spesa di 50 milioni di euro e previo accordo stipulato in sede governativa, dell'intervento CIGS, con una durata rispettivamente di 12, 9 e 6 mesi per ciascuna annualità, in favore delle imprese cessate, quando sussistessero concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda e di un conseguente riassorbimento occupazionale ⁽⁴⁶⁸⁾.

L'art. 20, comma 6, d.lgs. 148/2015, fa salva l'ipotesi di cui all'art. 7, comma 10-ter, d.l. n. 14/1993, conv. in l. n. 236/1993, ammettendo la CIGS per le imprese assoggettate ad amministrazione straordinaria sino al termine dell'attività del commissario ⁽⁴⁶⁹⁾, nonché dispone l'ultrattività degli interventi gestiti dall'INPGI, che *ex art. 25-bis*

⁽⁴⁶⁷⁾ Si vedano, in tal senso, il criterio direttivo *ex art. 1*, comma 2, lett. *a*, n. 1, l. n. 183/2014, più volte citato e l'art. 21, d.lgs. n. 148/2015, che ha incluso tra le causali CIGS la sola riorganizzazione, crisi aziendale e CdS, con eliminazione delle ipotesi di CIGS a fronte della cessazione dell'attività.

⁽⁴⁶⁸⁾ V. d.m. n. 95075, 25 marzo 2016, che, ai sensi dell'art. 21, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, ha definito i criteri di applicazione di tale norma transitoria; su cui cfr. l'ampio commento di A. PANDOLFO, *op. cit.*, p. 50; v anche M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 923, il quale all'indomani della riforma del 2015 esprimeva «già la sensazione che l'eccezione a carattere "transitorio"» di cui all'art. 21, comma 4, d.lgs. n. 148/2015 fosse «un surrogato della vecchia Cassa integrazione per fallimento *ex art. 3*, legge n. 223/1991», creando la precisazione del Ministero «"sospetti", dato che il fallimento ed altre procedure concorsuali fanno presumere, con ovvia gradualità, la fine dell'impresa»; l'A. sottolineava come fosse «necessario allora "un piano di risanamento" molto serio e un'ancor più seria raggiungibilità della finalizzazione "alla continuazione dell'attività aziendale e alla salvaguardia occupazionale"».

⁽⁴⁶⁹⁾ Circ. Min. lav. n. 20, 28 novembre 2017, che richiama le direttive applicative anteriori al d.lgs. n. 148/2015.

d.lgs. n. 148⁽⁴⁷⁰⁾ prevedono come causa integrabile la «cessazione dell'attività aziendale, anche in costanza di fallimento»⁽⁴⁷¹⁾.

A questi, che potevano sembrare dei segnali di una improbabile scomparsa della CIGS per cessazione d'attività, è seguita però una conferma.

Con l'adozione, nel settembre 2018, del c.d. "decreto Genova" (d.l. n. 109/2018, conv. in l. n. 130/2018), inizialmente operante per gli anni 2019 e 2020, ma poi prorogato per gli anni 2021, 2022⁽⁴⁷²⁾ e 2023⁽⁴⁷³⁾, è stata nuovamente prevista la possibilità di accedere alla CIGS per i lavoratori di imprese che abbiano cessato (senza aver ancora concluso le procedure di licenziamento collettivo) o cessino l'attività produttiva. Si può così affermare che le ipotesi (definite come) eccezionali di intervento a favore delle aziende cessate ripropongono in realtà una normativa molto simile a quella della vecchia CIG per fine dell'impresa già prevista dalla l. n. 223/1991⁽⁴⁷⁴⁾, come integrato dal d.m. 4 dicembre 2012 n. 70750.

La disposizione in parola⁽⁴⁷⁵⁾ stabilisce che, in deroga agli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015 (cioè le norme sui limiti di durata complessiva dei trattamenti e su quelli specifici della CIGS) può essere concesso, sino a un massimo di 12 mesi complessivi, un trattamento CIGS per crisi aziendale qualora l'azienda abbia cessato o cessi l'attività produttiva anche in corso di intervento straordinario⁽⁴⁷⁶⁾.

Il Ministero del lavoro⁽⁴⁷⁷⁾ ha precisato che questo trattamento straordinario deve considerarsi quale specifica ipotesi di crisi aziendale, la cui concessione è subordinata al ricorrere di tre condizioni alternative, indicate del d.m. n. 95075 del 26 marzo 2016 (che già aveva disciplinato anche l'intervento salariale previsto dall'art. 21, comma 4, d.lgs. 148/2015): a) sussistano concrete prospettive di cessione dell'azienda (*ex art.* 2112 c.c., eventualmente con le deroghe *ex art.* 47, l. n. 428/1990) con conseguente

⁽⁴⁷⁰⁾ L'art. 25-*bis* è stato inserito nel d.lgs. n. 148/2015 dal d.lgs. n. 69/2017 e replica il contenuto dell'art. 35, l. n. 416/1981.

⁽⁴⁷¹⁾ Rilevava, già prima dell'emanazione del testo definitivo, il difficile coordinamento di tale disposizione con la legge delega, E. BALLETTI, *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2014, n. 32, pp. 13 ss.; propendono per l'incompatibilità con la legge delega C.A. NICOLINI, *op. cit.*, pp. 8-9; M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, pp. 248-249.

⁽⁴⁷²⁾ Art 1, comma 278, l. n. 178/2020.

⁽⁴⁷³⁾ Art. 1, comma 329, l. n. 197/2022; cfr. circ. Inps n. 4/2023 cit.

⁽⁴⁷⁴⁾ Art. 3, l. n. 223/1991, abrogato con effetto dal 1° gennaio 2016 dall'art. 2, comma 70, l. n. 92/2012.

⁽⁴⁷⁵⁾ Art. 44, d.l. n. 109/2018, conv. in l. n. 130/2018.

⁽⁴⁷⁶⁾ Art. 45, comma 1, d.l. n. 73/2021, conv. con mod. in l. n. 106/2021, ha disposto la modifica dell'art. 44, comma 1-*bis*, d.l. n. 109/2018 il quale consente, in via eccezionale al fine di sostenere i lavoratori nella fase di ripresa delle attività dopo l'emergenza epidemiologica, dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 73/2021 e fino al 31 dicembre 2021 di prorogare di 6 mesi l'intervento CIGS, previo ulteriore accordo in sede governativa, per le aziende di particolare rilevanza strategica sul territorio qualora abbiano avviato il processo di cessazione aziendale e le azioni necessarie al suo completamento e alla salvaguardia occupazionale abbiano incontrato fasi di particolare complessità.

⁽⁴⁷⁷⁾ Circ. Min. lav. n. 15, 4 ottobre 2018, che individua i criteri per l'approvazione dei programmi di CIGS per crisi aziendale in favore di quelle imprese, anche in procedura concorsuale, che abbiano cessato la propria attività produttiva e non abbiano ancora concluso le procedure per il licenziamento di tutti i lavoratori, ovvero stiano cessando l'attività stessa; *adde* circ. Min. lav. n. 19, 11 novembre 2018.

riassorbimento occupazionale; b) sia possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, tanto dell'impresa in cessazione quanto dall'impresa terza subentrante; c) i lavoratori interessati siano coinvolti in specifici percorsi di politica attiva presentati dalle Regioni in cui sono dislocate le unità produttive in cessazione. In presenza di una delle menzionate condizioni, l'accesso all'ammortizzatore sociale è subordinato alla stipula di un accordo in sede ministeriale ove, oltre al datore di lavoro e alle oo.ss., possono intervenire sia la Regione (o le Regioni o Province autonome interessate) che il MISE. In questa sede è necessario, a seconda dei casi, presentare il piano di sospensione dei lavoratori collegato alla cessazione dell'attività e finalizzato al riassorbimento del personale con indicazione delle misure di gestione per le eventuali eccedenze (cessazione di attività e nuovo "compratore" alle porte), un piano di reindustrializzazione del sito produttivo che può, alternativamente, essere presentato da una delle due imprese interessate (cedente e cessionaria) o dal MISE, ovvero un programma di politiche attive regionali.

L'impresa è tenuta a fornire idonea documentazione comprovante la cessione dell'azienda con finalità di continuazione dell'attività ovvero di ripresa della stessa, indicando gli obiettivi finalizzati anche alla ripresa dell'attività.

Le risorse per finanziare tale misura sono limitate: originariamente il d.l. n. 109/2018 non aveva stanziato risorse aggiuntive a quelle previste dall'art. 21, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, mentre successivamente i limiti di spesa sono stati fissati in 200 milioni di euro per l'anno 2021 e in 50 milioni di euro per gli anni 2022 e 2023 ⁽⁴⁷⁸⁾ (in ogni caso il "cespite finanziario" da cui sono tratte le risorse è il Fondo sociale per occupazione e formazione, *ex art.* 18, comma 1, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009).

Per tale ragione, in sede di accordo deve essere valutata la sostenibilità finanziaria del trattamento straordinario nonché indicato il relativo onere finanziario. Ove, infatti, a seguito del monitoraggio della spesa da parte del MEF e dell'Inps, emerga che è stato raggiunto o sarà raggiunto il limite di spesa, l'istanza sarà respinta.

La previsione di cui all'art. 44 cit., non solo introduce nell'ambito di un decreto emergenziale una norma che si colloca a margine del *corpus* del d.lgs. n. 148/2015, con buona pace delle aspirazioni di razionalizzazione e semplificazione del sistema degli ammortizzatori sociali che in esso erano state riposte, ma soprattutto presenta un contenuto contrastante con la *ratio* di fondo di quello stesso impianto normativo. Nonostante la disposizione in parola esordisca con la formula tipica con cui vengono previste le ipotesi CIGD («in deroga agli articoli 4 e 22 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148»), essa, invero, finisce per autorizzare un intervento che va ben oltre la mera possibilità di sfiorare i tetti temporali in casi eccezionali. Lo stesso Ministero del lavoro, infatti, ha chiarito che tale trattamento deve intendersi come una specifica ipotesi di crisi aziendale ⁽⁴⁷⁹⁾. La deroga, quindi, non opera con riferimento a un aspetto della disciplina generale della CIGS, ma con riferimento al suo presupposto oggettivo di applicazione.

Ciò è sufficiente ad incrinare la razionalità complessiva del d.lgs. n. 148/2015 e a mettere in discussione il principio fondante, quello cioè di rimarcare la netta separazione tra gli ammortizzatori in costanza e dopo la cessazione del rapporto di lavoro. Una

⁽⁴⁷⁸⁾ Art. 1, comma 278, l. n. 178/2020 per il finanziamento della misura per gli anni 2021, 2022, art. 1, comma 329, l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, per l'anno 2023.

⁽⁴⁷⁹⁾ Circ. Mil. lav. n. 15/2018, cit., punto 3.

“coda” come quella che il c.d. decreto Genova ha attaccato al d.lgs. n. 148/2015, mostra come quell’obiettivo, a distanza di poco tempo dalla sua enunciazione, sia stato di fatto disatteso.

La norma in commento, infatti, similmente a quanto previsto all’art. 21, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, condiziona l’erogazione del sussidio in favore di aziende in crisi che abbiano cessato o cessino l’attività produttiva al ricorrere di «concrete prospettive di rapida cessione dell’azienda» con «il conseguente riassorbimento occupazionale», alla presenza di piani di reindustrializzazione, ovvero alla circostanza che i lavoratori in esubero siano coinvolti in «specifici percorsi di politiche attive» del lavoro. Vi è però una contraddizione di fondo: da un lato, la previsione cerca di ancorare la concessione del trattamento a concrete prospettive di continuazione dell’attività lavorativa; dall’altro lato, però, è evidente che l’attuazione di un riassorbimento occupazionale, cui possono applicarsi le deroghe *ex art.* 47, l. n. 428/1990, e quindi la disattivazione delle tutele forti di cui all’art. 2112 c.c., nonché la possibilità di realizzare percorsi di politica attiva per i lavoratori impiegati nelle unità produttive in cessazione, presuppongono la risoluzione (di tutti o alcuni) dei rapporti di lavoro e la ricollocazione dei soggetti coinvolti. In tali casi, l’integrazione salariale può fungere da sussidio per lavoratori che sono già in esubero, nell’attesa della loro sicura fuoriuscita dall’azienda e del reimpiego presso un nuovo datore di lavoro.

Ne deriva che, ancora una volta come già avveniva in passato (nella vigenza della l. n. 223/1991), la regola che limita il ricorso alla CIGS alle ipotesi in cui sia ragionevolmente prevedibile la ripresa del lavoro nella stessa azienda entro il termine della sospensione, può essere disattesa, perché l’integrazione salariale è concessa anche ove il datore di lavoro cessa l’attività cedendola ad un nuovo imprenditore, il quale tuttavia può scegliere se riattivare i rapporti di lavoro, ma potrà farlo con soluzione di continuità. Il trattamento così concesso in favore di lavoratori di fatto disoccupati viene usato come misura “ponte” per la loro ricollocazione, con il rischio però che quest’ultima si allontani nel tempo proprio perché, è noto, la probabilità di ritrovare un’occupazione diminuisce con il prolungarsi del periodo di inattività.

In conclusione, un accenno deve essere fatto alle ipotesi di CIGS concesse ai lavoratori di imprese soggette a procedure concorsuali. In tali circostanze, infatti, si profilano due scenari diversi che dipendono dalla continuità o meno dell’attività: nel primo caso l’accesso alla CIGS soggiace alla disciplina ordinaria del d.lgs. n. 148/2015, nel secondo, invece, è possibile accedere alle prestazioni *ex art.* 44, d.l. n. 109/2018, ove ne ricorrano le condizioni di applicabilità ⁽⁴⁸⁰⁾.

Va premesso che l’avvio di una procedura concorsuale non costituisce di per sé una causale per la concessione della CIGS ai sensi del d.lgs. n. 148/2015; tuttavia, la prassi amministrativa ⁽⁴⁸¹⁾ ha precisato che «successivamente al 31 dicembre 2015, nel caso in cui l’impresa sia sottoposta a procedura concorsuale con continuazione dell’esercizio d’impresa, ove sussistano i presupposti, la fattispecie potrà rientrare nell’ambito delle altre causali previste dal decreto n. 148/2015».

⁽⁴⁸⁰⁾ Per un approfondimento sul tema cfr. F. ROTONDI, P. SPEZIALE, *Strumenti di gestione nelle procedure concorsuali*, in *DPL*, 2022, n. 11, pp. 641 ss.

⁽⁴⁸¹⁾ Circ. Min. lav. n. 24, 5 ottobre 2015.

Sempre il dicastero del lavoro ⁽⁴⁸²⁾ ha poi specificato che, con riferimento alle imprese che richiedano la concessione del trattamento di CIGS e che, in costanza di fruizione del trattamento richiesto, siano sottoposte a procedura concorsuale con prosecuzione dell'esercizio dell'impresa, al fine di garantire la continuità del sostegno al reddito dei lavoratori, il trattamento potrà essere autorizzato, limitatamente al periodo già richiesto, in favore dei lavoratori dipendenti a condizione che gli organi della procedura si impegnino a proseguire e concludere il programma inizialmente presentato ⁽⁴⁸³⁾.

A tal fine, è necessario che gli organi della procedura concorsuale presentino una esplicita richiesta di subentro nella titolarità del programma di CIGS già presentato e del quale si chiede la prosecuzione fino alla scadenza, con l'impegno a garantirne il completamento.

Tale richiesta deve essere corredata dall'accordo sindacale sottoscritto in sede di esame congiunto dalle parti sociali, nonché dal provvedimento dichiarativo della o ammissivo alla procedura concorsuale.

Un ulteriore chiarimento ministeriale ⁽⁴⁸⁴⁾ ha specificato che nelle ipotesi di fallimento ovvero di concordato con continuità aziendale, la CIGS può essere autorizzata ai sensi dell'art. 21, lett. *b*, d.lgs. n. 148/2015, allorquando (rispettivamente) il programma di liquidazione o il piano di concordato siano articolati in modo da garantire nell'arco del periodo di fruizione della CIGS (12 mesi), la cessione del complesso aziendale o di una sua parte. In tali casi, infatti, l'obiettivo del piano o programma è di salvaguardare, oltre al complesso aziendale, anche i livelli occupazionali e la continuazione in tutto o in parte dell'attività svolta pur se da soggetto terzo e diverso rispetto al richiedente l'intervento di CIGS.

L'impresa sottoposta a fallimento deve, a tal fine, presentare un programma di liquidazione che dia conto delle concrete ragioni per le quali appare probabile che la cessione unitaria dell'azienda o di singoli rami avvenga in tempi compatibili con il godimento della CIGS per crisi e il Comitato dei creditori deve approvare specificamente la valutazione sulle probabilità di cessione espresse dal Curatore.

L'impresa soggetta a concordato con continuità aziendale deve presentare un piano di concordato che garantisca la prosecuzione dell'attività di impresa da parte del debitore o la cessione dell'azienda o il suo conferimento in una o più società anche di nuova costituzione, sì da realizzare la concreta e rapida cessione dell'azienda o di parte di essa con il trasferimento dei lavoratori.

Si segnala, infine, che le imprese sottoposte a procedura concorsuale non sono tenute a versare il contributo addizionale di cui all'art. 5, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴⁸⁵⁾ e le società sottoposte a procedura fallimentare o in amministrazione straordinaria, le quali abbiano usufruito del trattamento di integrazione salariale straordinaria ai sensi dell'art. 44, d.l. n. 109/2018, negli anni 2019, 2020 e 2021, sono esonerate per gli anni 2020,

⁽⁴⁸²⁾ Circ. Min. lav. n 1, 22 gennaio 2016.

⁽⁴⁸³⁾ Tale impostazione è stata confermata anche da circ. Min. lav. n. 4, 16 febbraio 2018.

⁽⁴⁸⁴⁾ Circ. Min. lav. n. 24, 26 luglio 2016.

⁽⁴⁸⁵⁾ V. circ. Min. lav. n. 4/2018, cit., che specifica la decorrenza dell'esonero dal versamento del contributo addizionale per ciascuno degli strumenti concorsuali cui l'impresa accede (fallimento con esercizio provvisorio, concordato preventivo con continuità aziendale, accordi di ristrutturazione del debito, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria con autorizzazione all'esercizio di impresa).

2021 e 2022 (previa autorizzazione dell'Inps) dal pagamento delle quote di accantonamento del TFR, relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione oraria o sospensione dal lavoro e dal pagamento del c.d. *ticket* di licenziamento (*ex art. 2, comma 31, l. n. 92/2012*) ⁽⁴⁸⁶⁾.

Diversamente, nelle ipotesi in cui non vi sia alcuna prospettiva di continuità dell'attività aziendale, e non sia applicabile nemmeno la previsione in deroga di cui all'art. 44 cit., i lavoratori dipendenti di imprese insolventi restano privi di una tutela specifica nel periodo in cui il rapporto resta sospeso per effetto dell'apertura della procedura concorsuale e sino alla sua cessazione, giacché neppure il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza ⁽⁴⁸⁷⁾ ha colmato il vuoto normativo lasciato dall'abrogazione dell'art. 3, l. n. 223/1991 ⁽⁴⁸⁸⁾.

7. La procedura per l'accesso alle integrazioni salariali

Tra gli obiettivi generali della riforma del 2015, la razionalizzazione della normativa in materia di integrazione salariale sicuramente ha rappresentato un punto centrale ed è stata attuata tramite la semplificazione delle procedure amministrative e la riduzione degli oneri non salariali del lavoro. Tale finalità, specificata dal criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lett. *a*, l. n. 183/2014, come necessità di provvedere alla «semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivazione di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati a livello nazionale di concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili», è stata recepita dal d.lgs. n. 148/2015 agli artt. 15-18 per la CIGO e 25 per la CIGS.

Le procedure amministrative per l'accesso alle integrazioni salariali, pur ponendosi nell'ottica della semplificazione, non sempre si sono però concretizzate in facilitazioni per le imprese, come ad esempio nel caso della riduzione dei termini di presentazione delle domande di integrazione e in quello della previsione dell'obbligo di indicare, già in sede di presentazione dell'istanza, i nominativi dei lavoratori interessati dall'intervento ⁽⁴⁸⁹⁾.

Il legislatore della riforma ha scelto, come in passato, di continuare a mantenere una distinzione tra i due *iter* amministrativi necessari per la concessione dell'integrazione ordinaria e straordinaria, anche a carico del FIS.

Con riguardo alla prima, il procedimento amministrativo prende avvio a valle della procedura di consultazione sindacale *ex art. 14, d.lgs. n. 148/2015*, articolata in modo diverso rispetto al passato (art. 5, l. n. 164/1975) ⁽⁴⁹⁰⁾, ma sostanzialmente analoga nei

⁽⁴⁸⁶⁾ Art. 4, d.l. n. 103/2021, conv. con mod. in l. n. 125/2021, n. 125, che ha prorogato anche per l'anno 2022 le disposizioni *ex art. 43-bis, d.l. n. 109/2018, conv. con mod. in l. n. n. 130/2018*; su cui cfr. circ. Min. lav. n. 15, 4 ottobre 2018 e n. 19, 11 dicembre 2018, msg. Inps n. 3920, 26 ottobre 2020, e n. 1400, 29 marzo 2022.

⁽⁴⁸⁷⁾ D.lgs. n. 14/2019 ss. mm. ii.

⁽⁴⁸⁸⁾ Critico sul punto D. GAROFALO, *La cassa Integrazione Guadagni ieri, oggi, domani: una storia senza fine*, in E. BALLETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 51.

⁽⁴⁸⁹⁾ Così C.A. NICOLINI, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, cit., p. 21.

⁽⁴⁹⁰⁾ Cfr. D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 125.

contenuti ⁽⁴⁹¹⁾ e soprattutto nella rilevanza della stessa quale condizione di ammissibilità della domanda di intervento ⁽⁴⁹²⁾.

Tale confronto con le oo.ss. può svolgersi con modalità telematica così come previsto, a seguito della modifica apportata dal d.l. n. 4/2022 ⁽⁴⁹³⁾, che in tal senso recepisce l'esperienza maturata nel corso della pandemia, ove tale modalità "a distanza" è stata prevista per la prima volta.

La procedura di informazione e consultazione sindacale si sostanzia nell'obbligo, per il datore di lavoro che sospenda o riduca l'attività lavorativa di comunicare, in via preventiva, alla RSA o alla RSU o, in mancanza, alle strutture territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le cause, l'entità, la durata prevedibile ed il numero dei lavoratori interessati ⁽⁴⁹⁴⁾.

Alla comunicazione segue l'esame congiunto, a richiesta delle parti interessate, che deve concludersi (anche senza alcun accordo) entro 25 giorni, ridotti a 10 nel caso in cui l'impresa occupi fino a 50 dipendenti ⁽⁴⁹⁵⁾.

Conclusa questa fase di confronto con le parti sociali, la richiesta di trattamento ordinario, regolata dall'art. 15, d.lgs. n. 148/2015, deve essere rivolta alle sedi Inps (in luogo delle soppresse Commissioni Provinciali, prima competenti a concedere la prestazione).

Nell'ottica di incentivazione degli strumenti telematici e digitali, l'impresa istante deve inviare la domanda in via telematica ⁽⁴⁹⁶⁾, con allegata una relazione tecnica dettagliata che ha un ruolo centrale nel procedimento di concessione delle prestazioni ordinarie ⁽⁴⁹⁷⁾.

⁽⁴⁹¹⁾ Art. 14, d.lgs. n. 148/2015, che ha previsto alcune novità per tale fase, che possono essere così riassunte: previsione di un obbligo di comunicazione rivolto anche alle oo.ss., non più solo in mancanza delle RSA, per EONE; applicazione della procedura esclusivamente per le proroghe di CIGO oltre le 13 settimane per i settori dell'edilizia e lapidei; comunicazione preventiva da inviarsi direttamente dall'azienda e non più tramite le organizzazioni di rappresentanza territoriale cui aderisce; sul tema si rinvia a L. SCARANO, *Le procedure di consultazione sindacale...*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, cit., pp. 149 ss.

⁽⁴⁹²⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., § 8.

⁽⁴⁹³⁾ Art. 23, comma 1, lett. g, d.l. n. 4/2022, conv. con mod. in l. n. 25/2022 che ha modificato gli artt. 14 e 24, d.lgs. n. 148/2015; su cui cfr. msg. Inps n. 606, 8 febbraio 2022; msg. Inps n. 1282, 21 marzo 2022, § 2.2.

⁽⁴⁹⁴⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., chiede, a pena di improcedibilità dell'istanza, che la comunicazione datoriale avvenga con raccomandata o con PEC.

⁽⁴⁹⁵⁾ *Ex* art. 14, comma 4, d.lgs. n. 148/2015, in caso di EONE il datore di lavoro deve comunicare alle RSA o RSU ovvero, in mancanza, alle strutture territoriali delle oo.ss., la durata prevedibile della sospensione o della riduzione ed il numero dei dipendenti interessati; qualora la riduzione di orario sia superiore alle 16 ore settimanali, su richiesta di una delle parti, che deve avvenire entro 3 giorni dalla comunicazione datoriale, si deve addivenire ad un esame congiunto concernente sia la previsione della ripresa della normale attività produttiva che la distribuzione degli orari di lavoro e la procedura si deve concludere entro i 5 giorni successivi alla richiesta.

⁽⁴⁹⁶⁾ L'osservanza della modalità telematica di presentazione della domanda, da redigere secondo le specifiche tecniche indicate da numerosi messaggi e circolari dell'Inps, era già considerata tassativa nel vigore della precedente disciplina e quindi da seguirsi a pena di inammissibilità; v. TAR Napoli, Campania, sez. I, 24 ottobre 2016, n. 4846.

⁽⁴⁹⁷⁾ Art. 2, d.m. n. 95442/2016, che precisa anche che la relazione si considera resa ai sensi dell'art. 47, d.P.R. n. 445/2000, quindi come fatta a pubblico ufficiale e con le conseguenze, anche di rilevanza penale, previste nel caso di dichiarazioni mendaci.

Il contenuto della relazione deve riguardare le ragioni che hanno determinato la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e la dimostrazione, sulla base di elementi oggettivi, che l'impresa continua ad operare sul mercato ⁽⁴⁹⁸⁾.

La relazione è indispensabile anche al fine di ottenere una proroga, per la cui concessione l'azienda deve addurre elementi probatori circa il perdurare delle ragioni addotte nella domanda iniziale a supporto del ricorso all'integrazione ⁽⁴⁹⁹⁾.

La domanda deve indicare poi la causa della sospensione o riduzione dell'orario di lavoro e la presumibile durata, i nominativi dei lavoratori interessati e le ore richieste ⁽⁵⁰⁰⁾. In aggiunta, nella domanda di concessione deve essere comunicato il numero dei lavoratori mediamente occupati nel semestre precedente, distinti per orario contrattuale, sì da consentire la verifica da parte dell'Inps del rispetto dei limiti di fruizione dell'integrazione ⁽⁵⁰¹⁾.

Le istanze così redatte sono inviate dall'Inps alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano tramite il Sistema Informatico Unitario delle Politiche del lavoro (SIUPoL) per consentire gli adempimenti e le attività connessi alla condizionalità.

La presentazione della domanda deve avvenire entro 15 giorni dall'inizio della sospensione o della riduzione, escludendo il giorno iniziale (*ex art. 15, comma 2*). Il termine risulta, quindi, abbreviato rispetto alla previgente normativa che lo fissava in 25 giorni decorrenti dalla fine del periodo di paga in corso al termine della settimana in cui aveva avuto inizio la contrazione dell'attività produttiva ⁽⁵⁰²⁾. In caso di EONE il termine coincide con la fine del mese successivo a quello in cui si è verificato l'evento secondo una previsione inserita all'art. 15, comma 2, dal d.lgs. n. 185/2016 (c.d. correttivo al *Jobs Act*), che ha ovviato al problema di gestione delle domande di CIGO in tali circostanze, che spesso costringevano l'impresa ad inoltrare più domande per gli eventi verificatisi nel corso dello stesso mese (come ad esempio nel caso delle intemperie stagionali) ⁽⁵⁰³⁾.

In caso di ritardo nella presentazione della domanda, il trattamento ordinario non viene concesso per periodi anteriori di una settimana rispetto alla data di presentazione (*ex art. 15, comma 3*). Se però, dalla omessa o tardiva presentazione della domanda deriva a danno dei lavoratori la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione, l'impresa è tenuta a corrispondere l'equivalente dell'integrazione salariale non percepita (comma 4).

La *ratio* di tale previsione viene ricondotta alla presunzione di un implicito accordo di sospensione tra datore, oo.ss. e lavoratori circa gli obblighi derivanti dal rapporto di

⁽⁴⁹⁸⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., § 3, che richiama l'art. 2, comma 1, d.m. n. 95442/2016 ove viene indicata la necessità di fornire, attraverso opportuna documentazione, gli elementi oggettivi che dimostrino la solidità finanziaria dell'impresa ovvero la situazione temporanea di crisi del settore, le nuove acquisizioni di ordini o la partecipazione qualificata a gare di appalto, l'analisi delle ciclicità delle crisi e la CIGO già concessa.

⁽⁴⁹⁹⁾ Circ. Inps n. 139/2016, cit., § 3.

⁽⁵⁰⁰⁾ Msg. Inps n. 1007, 3 marzo 2016 ha precisato che, dal 1° aprile 2016, le domande CIGO prive dell'elenco dei lavoratori da sospendere non saranno più accettate dal sistema informatico dell'Istituto; l'indicazione di tale elencazione nominativa costituisce una novità della disciplina riformata nel 2015, che riprende invero una norma propria della CIGD *ex d.m. n. 83473, 1° agosto 2014*.

⁽⁵⁰¹⁾ Art. 12, comma 6, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁵⁰²⁾ Circ. Inps n. 197/2015, cit. sulle modalità di computo del termine.

⁽⁵⁰³⁾ Art. 2, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 185/2016; nonché msg. Inps n. 4752, 23 novembre 2016.

lavoro nelle more della domanda e dell'istruttoria che, in caso di tardivo o mancato invio, consentirebbe una deroga agli artt. 2106 e 2107 c.c. e una limitazione della responsabilità datoriale ⁽⁵⁰⁴⁾. Tale contingentamento della responsabilità risarcitoria del datore, che per giunta non è soggetta a limiti temporali, pone dei dubbi di compatibilità con l'art. 36 Cost., non tanto in ragione della determinazione del suo ammontare *per relationem* rispetto all'indennità di CIG che, in deroga alle regole generali sulla *mora accipiendi* obbliga il datore ad una prestazione diversa e minore rispetto alla retribuzione dovuta in mancanza di ammortizzatori sociali, quanto invece perché la sospensione *ex lege* del sinallagma contrattuale viene mantenuta ferma anche al perdurare della mora del creditore ⁽⁵⁰⁵⁾.

Ulteriore questione che si ripropone come già in passato, essendo rimasta immutata la disciplina sulle conseguenze per omessa o tardiva presentazione della domanda, riguarda l'ammontare della contribuzione dovuta dal datore di lavoro allorché corrisponda un importo equivalente all'integrazione salariale non percepita: essendo quella del datore un'obbligazione sostitutiva si deve ritenere che la contribuzione dovuta sia raggugliata alla retribuzione spettante, alla stregua della contribuzione figurativa e non già all'importo corrisposto ⁽⁵⁰⁶⁾.

Il provvedimento di concessione o di rigetto, totale o parziale, della domanda, in relazione al quale l'Inps può anche richiedere un supplemento di istruttoria, deve contenere una motivazione adeguata che dia conto degli elementi documentali e di fatto presi in considerazione dall'Istituto, anche con riferimento alla prevedibilità della ripresa della normale attività lavorativa ⁽⁵⁰⁷⁾.

Avverso il provvedimento di rigetto della domanda di CIGO è ammesso ricorso, entro 30 giorni, al Comitato amministratore della Gestione delle prestazioni temporanee di cui all'art. 25, l. n. 88/1989 (art. 17).

Per quanto riguarda, invece, la concessione del trattamento straordinario, alcune novità previste dal d.lgs. n. 148/2015 rispetto alla disciplina anteriore hanno riguardato già la procedura di consultazione sindacale, prima ancora di quella amministrativa.

In particolare, la comunicazione prodromica all'avvio dell'esame congiunto in relazione alle domande di prestazione per le causali di riorganizzazione o crisi aziendale, e dal 2022 anche per l'ATO di cui all'art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁵⁰⁸⁾, deve essere destinata anche alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, pur se presenti la RSA o la RSU.

L'oggetto dell'esame contenuto è puntualmente indicato *ex lege* ⁽⁵⁰⁹⁾ e attiene al programma che l'impresa intende attuare, comprensivo della durata e del numero dei

⁽⁵⁰⁴⁾ Così E. GHERA, *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in RGL, 1965, I, pp. 160 ss., secondo cui la proposizione della domanda di ammissione all'integrazione salariale costituisce assolvimento di onere rispetto alla parte pubblica del procedimento amministrativo e adempimento di un obbligo nei confronti delle parti private, i lavoratori e i sindacati, assunto in sede di consultazione sindacale.

⁽⁵⁰⁵⁾ Si condivide tale rilievo di E.C. SCHIAVONE, *Le procedure amministrative per l'accesso alle integrazioni salariali*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, pp. 168 ss.

⁽⁵⁰⁶⁾ Così D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 127.

⁽⁵⁰⁷⁾ Art. 11, d.m. n. 95442/2016.

⁽⁵⁰⁸⁾ Per tale comunicazione il d.lgs. n. 148/2015 non prescrive più il requisito della «tempestività» prima previsto dal d.P.R. n. 218/2000.

⁽⁵⁰⁹⁾ Art. 24, d.lgs. n. 148/2015.

lavoratori interessati dalla sospensione o riduzione d'orario e delle ragioni che rendono non praticabili forme alternative di riduzioni di orario, nonché delle misure previste per la gestione delle eventuali eccedenze di personale, i criteri di scelta dei lavoratori da sospendere e le modalità della rotazione tra i lavoratori o le ragioni tecnico-organizzative della mancata adozione di meccanismi di rotazione ⁽⁵¹⁰⁾.

Il successivo esame congiunto, che deve essere richiesto da una delle parti entro i 3 giorni successivi, è destinato a svolgersi presso il competente ufficio individuato dalla Regione, ovvero presso il Ministero del lavoro nel caso di unità plurilocalizzate ⁽⁵¹¹⁾. Questa fase deve concludersi, non necessariamente con un accordo come nel CdS difensivo, entro i 25 giorni (ridotti a 10 nel caso in cui l'impresa occupi fino a 50 lavoratori) successivi a quella in cui è stata avanzata la richiesta che ha aperto la procedura.

La domanda di concessione dei trattamenti straordinari ⁽⁵¹²⁾ deve essere presentata entro 7 giorni dalla conclusione della procedura di consultazione sindacale e deve essere corredata dell'elenco nominativo dei lavoratori interessati, indicare il numero dei lavoratori mediamente occupati nel semestre precedente presso l'unità produttiva oggetto dell'intervento, distinti per orario contrattuale; le informazioni fornite sono inviate dall'Inps alle Regioni e Province autonome, tramite il SIUPoL (art. 25, comma 1).

La domanda di concessione CIGS deve essere presentata in un'unica soluzione (non essendo più circoscritta ad un periodo massimo di 12 mesi), al Ministero del lavoro e all'ITL competente per territorio (comma 5).

L'originaria disposizione che, dal 1° novembre 2015 ⁽⁵¹³⁾, stabiliva la decorrenza della sospensione o riduzione d'orario *non prima* del 30° giorno successivo alla presentazione della domanda è stata modificata dal d.lgs. n. 185/2016 ⁽⁵¹⁴⁾, che ha previsto il termine di inizio per la sospensione o la riduzione *entro* 30 giorni dalla data di presentazione della domanda. È stato così introdotto un limite temporale entro cui è possibile procedere con la sospensione o riduzione, al fine di accelerare la procedura.

Anche in questo caso, come per le prestazioni ordinarie, si riscontra una netta contrazione dei termini rispetto al passato, funzionale a garantire una riduzione del periodo

⁽⁵¹⁰⁾ I criteri di scelta e le modalità di rotazione tra i lavoratori ovvero le ragioni della mancata adozione dei meccanismi di rotazione sono espressamente previsti quali elementi oggetto dell'esame congiunto solo con riferimento alla CIGS, *ex art.* 24, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, e non, invece, con riguardo agli interventi di CIGO e FIS; la giurisprudenza ritiene, tuttavia, che la disciplina legale sia direttamente applicabile anche in materia di CIGO e FIS, trattandosi di fattispecie analoghe e di doveri che sono espressione del generale principio di buona fede e correttezza oltre che del principio di non discriminazione, con la conseguenza che la violazione dei criteri di scelta per la rotazione inseriti in un accordo sindacale è considerata come condotta antisindacale e impone, altresì, a carico del datore di lavoro l'obbligo di risarcire il danno subito dai lavoratori sospesi; v., *ex multis*, Cass. 28 settembre 2020, n. 20466; Cass. ord. 10 dicembre 2020, n. 28216; Cass. ord. 16 dicembre 2022, n. 37021; Cass. 5 dicembre 2017, n. 29047; Cass. 2 ottobre 2019, n. 24585; Cass. 23 luglio 2019, n. 19923; Cass. 3 maggio 2016, n. 8709; Cass. 18 maggio 2012, n. 7963; Cass. SU 11 novembre 2008, n. 26972.

⁽⁵¹¹⁾ Art. 9, comma 1, lett. *o* e *p*, d.lgs. n. 150/2015 che prevede un'attività di assistenza e consulenza per le crisi aziendali extra provinciali e in quelle complesse da parte dell'Anpal, che gestisce altresì i programmi di reimpiego e ricollocazione degli esuberanti.

⁽⁵¹²⁾ Art. 25, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁵¹³⁾ Art. 44, comma 4, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁵¹⁴⁾ Art. 2, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 185/2016.

intercorrente tra la sospensione del lavoro e la concessione dell'integrazione e, di riflesso, una maggiore certezza per i lavoratori. Per la CIGS, così come per la CIGO, infatti, le conseguenze derivanti dalla omessa o tardiva presentazione della domanda che comporti un danno per i lavoratori, consistono nella limitazione dell'obbligazione risarcitoria posta in capo al datore. La modifica del termine da dilatorio ad acceleratorio comporta, quindi, una maggiore speditezza della procedura, ma soprattutto stimola l'impresa ad attivarsi anticipatamente, con ciò garantendosi anche una più celere cristallizzazione della situazione giuridica e una maggior certezza a tutto favore dei lavoratori.

La norma del d.lgs. n. 185/2016 riduce, quindi, questo potenziale pericolo.

È stato, invece, allungato nel 2015, in controtendenza, il termine per la concessione del trattamento da parte del Ministero, portato a 90 giorni, essendosi constatata l'insufficienza dell'originario termine di 30 giorni ⁽⁵¹⁵⁾.

Sul programma presentato dall'impresa in sede di invio dell'istanza devono essere compiute verifiche ispettive nei 3 mesi che precedono la conclusione dell'intervento per accertare l'adempimento degli impegni aziendali ⁽⁵¹⁶⁾. In caso di esito negativo di tale verifica prende avvio un nuovo procedimento amministrativo, volto al riesame del decreto di concessione, che dovrà concludersi entro 90 giorni successivi alla ricezione della relazione ispettiva con un decreto direttoriale del Ministero del lavoro e che potrà anche determinare la revoca del trattamento straordinario.

8. La Cassa per l'integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole (CISOA)

La Cassa integrazione salariale per i lavoratori a tempo indeterminato dipendenti da imprese agricole (CISOA) è disciplinata da una apposita normativa di settore, prevista agli artt. 8 ss., l. n. 457/1972 ⁽⁵¹⁷⁾, come successivamente emendata, che è rimasta in vigore anche a seguito della complessiva riforma delle integrazioni salariali del 2015 ⁽⁵¹⁸⁾.

Le uniche sostanziali variazioni apportate dal d.lgs. n. 148/2015 sono rappresentate dall'estensione dell'istituto della CISOA anche agli apprendisti del settore, in quanto l'art. 2, d.lgs. n. 148/2015 è norma di carattere generale che si applica a qualunque

⁽⁵¹⁵⁾ V. per la normativa previgente d.l. n. 299/1994, conv. in l. n. 451/1994 e poi d.P.R. n. 218/2000.

⁽⁵¹⁶⁾ Circ. Min. lav. n. 27, 8 agosto 2016, che chiarisce come la verifica riguardi tutte le ipotesi di CIGS a differenza del passato in cui era esclusa quella della solidarietà difensiva, e che impone per gli accertamenti non una mera verifica documentale, ma anche l'accesso sul luogo di lavoro, onde verificare l'effettiva attuazione del programma.

⁽⁵¹⁷⁾ Per i primi commenti a tale disciplina cfr. V. GIORGI, *La L. 8-8-1972 n. 457 e l'integrazione salariale ai lavoratori agricoli*, in *La Previdenza sociale nell'agricoltura*, 1972, pp. 219 ss.; P. SCALINI, *L'integrazione salariale per i lavoratori agricoli*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1973, I, pp. 115 ss.; M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, 1978; C. LAGALA, *Contrattazione, lavoro e previdenza in agricoltura*, Franco Angeli, 1987; F. SANTONI, *I trattamenti di cassa integrazione per i lavoratori agricoli*, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI (a cura di), *op. cit.*, pp. 75 ss.

⁽⁵¹⁸⁾ L'art. 18, comma 1, d.lgs. n. 148/2015 stabilisce che «restano in vigore le disposizioni di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 8 agosto 1972, n. 457, e successive modificazioni per quanto compatibili con il presente decreto».

tipologia di integrazione salariale e dall'abrogazione dell'art. 14, l. n. 223/1991, riguardante l'inapplicabilità del massimale al trattamento di CISOA, che però continua a non applicarsi alle prestazioni concesse per intemperie stagionali ⁽⁵¹⁹⁾.

La specificità di tale normativa, oltre al fatto di porsi in controtendenza rispetto alla visione organica perseguita dalla riforma degli ammortizzatori sociali in quanto non inserita nel corpo del d.lgs. n. 148/2015, si coglie anche in plurimi aspetti della disciplina, che possono essere così riassunti e che saranno di seguito analizzati nel dettaglio: le causali di intervento, i requisiti di ammissibilità e i relativi trattamenti economici, la procedura e gli organismi competenti ai fini della concessione delle integrazioni salariali.

In primo luogo, va osservato che la regolamentazione in parola delimita il proprio campo di applicazione soggettivo esclusivamente con riferimento ai lavoratori beneficiari e non anche in relazione alle imprese che li occupano, essendo le stesse individuabili solo indirettamente ⁽⁵²⁰⁾.

Le classi di soggetti che possono accedere alla CISOA sono costituite dai lavoratori agricoli, siano essi operai, impiegati, quadri ⁽⁵²¹⁾ o apprendisti, dipendenti da aziende agricole con contratto di lavoro a tempo indeterminato che svolgono annualmente

⁽⁵¹⁹⁾ L'art. 14, l. n. 223/1991 è stato abrogato dall'art. 46, comma 1, lett. *m*, d.lgs. n. 148/2015; in aggiunta l'art. 18, comma 2, d.lgs. n. 148/2015 espressamente dispone che l'art. 3, comma 5, non si applica, limitatamente alla previsione di importi massimi delle prestazioni, ai trattamenti concessi per intemperie stagionali nel settore agricolo.

⁽⁵²⁰⁾ Cfr. circ. Inps n. 178, 26 luglio 1993, *adde* circ. Inps n. 47/2020, cit., lett. *E*, punto e.1, secondo cui alla disciplina della CISOA sono interessate le aziende esercenti attività di natura agricola, anche in forma associata, per tale intendendosi le attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali e attività connesse, ovvero quelle dirette alla trasformazione e all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nel normale esercizio dell'agricoltura; la normativa si estende anche a: amministrazioni pubbliche che gestiscono aziende agricole o eseguono lavori di forestazione (limitatamente al personale operaio con contratto di diritto privato); imprese appaltatrici o concessionarie di lavori di forestazione; consorzi di irrigazione e di miglioramento fondiario, nonché consorzi di bonifica, di sistemazione montana e di rimboschimento relativamente alle attività di manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione; imprese che provvedono alla cura e protezione della fauna selvatica e all'esercizio controllato della caccia (guardiacaccia e guardiapescia); imprese che provvedono alla raccolta dei prodotti agricoli limitatamente al personale addetto; imprese che svolgono attività di acquacoltura, quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto (l. n. 102/1992); sono escluse le cooperative agricole e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano i prodotti agricoli e zootecnici ricavati dall'attività propria o dei soci, di coltivazione, silvicoltura o allevamento degli animali, in quanto per i dipendenti a tempo indeterminato si applica la normativa delle integrazioni salariali dell'industria ex art. 10, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁵²¹⁾ L'estensione agli impiegati e ai quadri delle disposizioni concernenti le integrazioni salariali ordinarie dei lavoratori agricoli con qualifica di operai è stata disposta dall'art. 14, comma 2, l. n. 223/1991.

presso la stessa azienda oltre 180 giornate ⁽⁵²²⁾ di effettivo lavoro ⁽⁵²³⁾. Fra i lavoratori dipendenti sono ricompresi anche i soci delle cooperative di lavoro che prestano attività retribuita per conto delle cooperative stesse, nonché i dipendenti dei coltivatori diretti ⁽⁵²⁴⁾.

Da ultimo la legge di bilancio 2022 ha aggiunto all'art. 8, l. n. 457/1972, il quarto comma secondo cui, a decorrere dal 1° gennaio 2022, i trattamenti di CISOA sono estesi ai lavoratori dipendenti imbarcati su navi adibite alla pesca marittima e in acque interne e lagunari, ivi compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca di cui alla l. n. 250/1958, nonché agli armatori e ai proprietari armatori, imbarcati sulla nave dai medesimi gestita per periodi di sospensione dell'attività lavorativa diversi da quelli di sospensione derivanti da misure di arresto temporaneo obbligatorio e non obbligatorio (in relazione alle quali sono previste altre specifiche misure di sostegno) ⁽⁵²⁵⁾.

Per espressa previsione di legge non spettano, invece, le integrazioni salariali, oltre che ai lavoratori sprovvisti dei requisiti summenzionati (essere cioè lavoratori agricoli a tempo indeterminato e svolgere annualmente presso la stessa azienda oltre 180 giornate di effettivo lavoro), anche ai soggetti che risultino assenti senza diritto alla retribuzione, nonché a coloro che durante la sospensione dal lavoro si dedichino ad altre attività remunerate ⁽⁵²⁶⁾. Altrettanto esclusi dal trattamento sono i lavoratori assunti o mantenuti in soprannumero rispetto alle esigenze dell'impresa e, cioè, quando nel corso del periodo di sospensione o nei 15 giorni immediatamente precedenti, vengano o siano stati assunti lavoratori per le stesse mansioni alle quali erano adibiti quelli

⁽⁵²²⁾ Circ. Inps n. 178/1993, cit., specifica che il conseguimento del requisito occupazionale di almeno 181 giornate di effettivo lavoro deve essere riferito ad un periodo annuale, concomitante a quello di erogazione delle prestazioni, e quindi non può che essere verificato alla fine dell'anno cui si riferiscono le integrazioni salariali; tuttavia, per consentire l'immediata erogazione delle prestazioni richieste, è sufficiente il semplice impegno del datore di lavoro a far effettuare al lavoratore interessato almeno 181 giornate di lavoro annue e, in tali casi, l'erogazione del trattamento di integrazione viene, quindi, effettuata con riserva di successiva verifica del prescritto requisito di occupazione e di contribuzione annuo.

⁽⁵²³⁾ Sul punto la giurisprudenza ha chiarito che concorrono al raggiungimento delle giornate utili anche le assenze per malattia, gravidanza e puerperio, oltre che le giornate oggetto del trattamento di integrazione salariale di cui all'art. 2, l. n. 223/1991; Cass. 14 gennaio 2003, n. 453, in *MGL*, 2004, 128; Cass. 18 novembre 2002, n. 16235, in *DGA*, 2003, 253; cfr. anche circ. Inps n. 63/2008.

⁽⁵²⁴⁾ Come chiarito dal Ministero del lavoro, con nota n. 9974, 5 maggio 2016, rientrano tra i beneficiari anche i dipendenti dei coltivatori diretti, sebbene questi ultimi non siano soggetti al versamento del contributo ordinario per tale prestazione.

⁽⁵²⁵⁾ Art. 1, comma 217, l. n. 234/2021; sul punto cfr. circ. Inps n. 76/2022, cit., § 8, 8.1 e 8.2 che illustrano la disciplina dettata con specifico riferimento ai lavoratori della pesca, nell'attesa che venga adottato un apposito decreto interministeriale di disciplina dei criteri di accesso e di riconoscimento della CISOA.

⁽⁵²⁶⁾ Art. 9, comma 1, l. n. 457/1972; *adde* circ. Inps n. 178/1993, cit., e msg. Inps n. 50585, 15 giugno 1989, che chiariscono come in tale ipotesi il lavoratore che non dia preventiva comunicazione all'Inps dello svolgimento, in concomitanza con il trattamento di integrazione salariale, di altra attività lavorativa, subordinata o autonoma, decade dal diritto al trattamento stesso per il periodo di concessione indipendentemente dalla durata dell'attività stessa.

sospesi, salvo che la causa di sospensione risulti imprevedibile e di breve durata, come ad esempio nei casi di pioggia o altre intemperie ⁽⁵²⁷⁾.

Quanto alle cause integrabili, esse sono individuate nelle sospensioni temporanee dal lavoro dovute a «intemperie stagionali» o ad «altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori» ⁽⁵²⁸⁾, nonché alle ipotesi di riconversione e ristrutturazione aziendale e a quelle dipendenti da eccezionali calamità o avversità atmosferiche ⁽⁵²⁹⁾. Nei casi di sospensioni operate per esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale hanno diritto al trattamento di integrazione salariale gli operai e gli impiegati dipendenti da imprese che occupino almeno 6 lavoratori con contratto a tempo indeterminato, ovvero che ne occupino 4 con contratto a tempo indeterminato qualora nell'anno precedente abbiano impiegato manodopera agricola per un numero di giornate non inferiore a 1080 ⁽⁵³⁰⁾. Ove, invece, la sospensione avvenga in conseguenza di calamità o avversità atmosferiche, la prestazione può essere erogata a favore degli impiegati e degli operai agricoli con contratto di lavoro a tempo indeterminato dipendenti da imprese site in comuni dichiarati colpiti da eventi eccezionali ⁽⁵³¹⁾.

Da ultimo va osservato che la causale del CdS difensivo, pur valorizzata dal d.lgs. n. 148/2015 nei termini più sopra descritti, non è stata inclusa tra le ipotesi di intervento per il settore agricolo, sicché la stessa deve continuare a ritenersi non applicabile ⁽⁵³²⁾. La CISOA può essere concessa fino ad un massimo di 90 giornate nell'anno solare ⁽⁵³³⁾ e il suo ammontare è pari ai 2/3 della retribuzione media prevista dai contratti collettivi provinciali, con la permanenza del tetto massimo rivalutata annualmente di cui all'art. 3, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, la cui applicazione è esclusa, *ex art.* 18,

⁽⁵²⁷⁾ Art. 9, comma 2, l. n. 457/1972; cfr. circ. Inps n. 178/1993, cit. e prima ancora circ. Inps n. 102, 13 maggio 1988.

⁽⁵²⁸⁾ Art. 8, l. n. 457/1972.

⁽⁵²⁹⁾ Tali causali sono state introdotte dall'art. 21, l. n. 223/1991; cfr. circ. Inps n. 178/1993, cit., la quale precisa che tra le avversità atmosferiche devono includersi: le precipitazioni nevose, il gelo e la pioggia di una certa consistenza ove riguardino lavorazioni svolte all'aperto e possano esplicare i loro effetti anche nel giorno o nei giorni successivi al loro effettivo verificarsi ovvero la siccità qualora risulti effettivamente incidente sul tipo di lavorazione; altre cause di sospensione possono essere costituite da: fenomeni infettivi e attacchi parassitari rilevanti; perdita consistente del prodotto; breve stasi stagionale (fine lavori, mancanza lavoro) quando, in relazione all'ordinamento colturale dell'azienda ed alla consistenza numerica degli operai addetti, sia comunque assicurata una sostanziale continuità di occupazione; mancanza di materie prime quando la circostanza rivesta carattere di imprevedibile eccezionalità e venga comprovata la irreperibilità delle stesse sul mercato.

⁽⁵³⁰⁾ Art. 21, comma 1, l. n. 223/1991.

⁽⁵³¹⁾ Art. 21, comma 4, l. n. 223/1991.

⁽⁵³²⁾ In proposito v. M. MOCELLA, *Le integrazioni in agricoltura*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 126, il quale evidenzia l'opportunità che il legislatore valuti se estendere tale causale anche alle integrazioni in agricoltura, in un'ottica di riavvicinamento tra le discipline ed in considerazione che alcuna difficoltà sembra porsi ad un utilizzo in agricoltura di tale strumento.

⁽⁵³³⁾ Circ. Inps n. 178/1993, cit., specifica che le integrazioni spettano solo per giornate intere di sospensione e non anche per riduzione dell'orario giornaliero di lavoro, mentre per quanto concerne le brevi interruzioni (intendendosi come tali giornate singole) dell'attività lavorativa, per le quali la contrattazione collettiva prevede, a seconda delle province, la facoltà o l'obbligo di recupero, la loro integrabilità è subordinata alla dichiarazione del datore di lavoro e del lavoratore interessato della mancata effettuazione del recupero e dei motivi che lo hanno impedito, ove sia previsto l'obbligo di effettuarlo, nonché della non corresponsione della retribuzione.

comma 2, solo per i casi di intemperie stagionali (v. *supra*)⁽⁵³⁴⁾. I periodi di corresponsione del predetto trattamento per riconversione e calamità non concorrono alla configurazione del limite massimo di durata dei 90 giorni e costituiscono periodi lavorativi ai fini del requisito delle 180 giornate lavorative annue⁽⁵³⁵⁾.

Alle integrazioni salariali accede l'accredito della contribuzione figurativa utile ai fini del diritto e della misura della pensione e, inoltre, ai lavoratori beneficiari del trattamento sostitutivo spettano le prestazioni familiari.

La procedura per il conseguimento del trattamento di CISOA, autonoma e distinta rispetto a quelle delle altre integrazioni salariali, prevede, a norma dell'art. 15, l. n. 457/1972, che il datore di lavoro presenti, entro 15 giorni dalla sospensione del lavoro, la domanda all'Inps, comunicando i nominativi dei lavoratori sospesi, le giornate di sospensione, la causa della sospensione dell'attività lavorativa. Qualora la domanda sia presentata dopo 15 giorni dall'inizio della sospensione del lavoro, il trattamento sostitutivo non potrà essere erogato per periodi anteriori di una settimana alla data di presentazione della domanda stessa.

In caso di omessa o tardiva presentazione della domanda da cui derivi la perdita totale o parziale del diritto del lavoratore al trattamento sostitutivo, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere a quest'ultimo l'equivalente del trattamento stesso.

La legge di bilancio 2022 ha, poi, inserito l'art. 8-*bis* nella l. n. 457/1972, la quale ha introdotto, analogamente a quanto disposto dall'art. 7, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, un termine decadenziale per il conguaglio o la richiesta di rimborso degli importi dei trattamenti di integrazione salariale corrisposti dai datori di lavoro ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato⁽⁵³⁶⁾.

Al finanziamento della CISOA si provvede con un contributo a carico del datore di lavoro agricolo, dovuto per tutti i lavoratori dipendenti non aventi qualifica impiegatizia, mentre gli oneri non coperti dal predetto contributo sono posti a carico della gestione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Il contributo non è dovuto dai datori di lavoro assicurati per la malattia.

9. Alcune considerazioni conclusive

Come si è cercato di dimostrare, il riordino degli ammortizzatori sociali ad opera della l. n. 234/2021 ha modificato profondamente il d.lgs. n. 148/2015, rappresentando un'importante tappa nell'evoluzione della disciplina delle misure di sostegno al reddito.

Esso si inserisce nell'ambito di un più vasto contesto di riforme, promosse e delineate al fine di favorire un cambiamento delle politiche del mercato del lavoro entro la cornice del PNRR, nel quale però la revisione delle integrazioni salariali è stata relegata tra le «altre riforme di accompagnamento al piano», quasi a sminuirne la rilevanza nonostante esse rappresentino uno strumento fondamentale per la protezione sociale

⁽⁵³⁴⁾ Circ. Inps n. 14/2023 che indica, anche per la CISOA, l'importo massimo mensile dei trattamenti di integrazione salariale di cui all'art. 3, comma 5-*bis*, per l'anno 2023, nella misura di euro 1.321,53 lordi ed euro 1.244,36 netti.

⁽⁵³⁵⁾ Art. 21, comma 5, l. n. 223/1991.

⁽⁵³⁶⁾ Art. 1, comma 218, l. n. 234/2021.

a beneficio di imprese e lavoratori (come dimostrato anche nel contesto dell'emergenza da Covid-19).

Dall'analisi condotta si può evincere che le linee portanti della revisione, individuate dal PNRR nei macro-obiettivi della universalizzazione e della semplificazione, sono state solo parzialmente realizzate.

Sul primo fronte, la legge di bilancio 2022 ha definito un sistema di ammortizzatori sociali che, di fatto, risulta più equo e inclusivo, ma anche più adatto ad accompagnare i processi di transizione, gestendone le ricadute occupazionali.

Il fulcro di tale cambiamento – che rappresenta anche uno dei tratti più significativi del riordino – sta nell'aver ridefinito l'ambito soggettivo di operatività della CIGS e dei fondi di solidarietà bilaterali. Le disposizioni vigenti hanno, infatti, determinato il superamento dell'alternatività tra le forme di tutela pubblica e privata a favore di un sistema di protezione sociale in cui l'intervento dell'autonomia collettiva, accessibile a tutti i datori di lavoro a prescindere dal settore di appartenenza e dal numero di lavoratori occupati, viene anteposto a quello della CIGS, a sua volta, condizionata, oltre che dall'assenza di copertura da parte dei fondi, dal solo requisito dimensionale.

Questo, almeno, stando alle intenzioni del legislatore. Infatti, la compiuta realizzazione di tale modello, che mira a universalizzare il sistema degli ammortizzatori sociali anteponendo l'intervento privato a quello pubblico, si scontra con la libertà delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale di costituire nuovi fondi ovvero di adeguare quelli già esistenti alle previsioni della legge di bilancio, continuando, in caso contrario, a operare la tutela pubblicistica mediata dal FIS ovvero dalla CIGS per i soli datori con più di 15 dipendenti.

Si può ormai parlare di “scontro” tra le aspirazioni del legislatore e la volontà delle Parti sociali perché a poco più di un mese dal termine per l'adeguamento previsto dalla l. n. 234/2021, solo 4 fondi di solidarietà si erano conformati alla normativa vigente ⁽⁵³⁷⁾ – il Fondo bilaterale di solidarietà del settore dei servizi ambientali, il Fondo bilaterale di solidarietà trasporto pubblico e i due fondi alternativi ⁽⁵³⁸⁾ – tanto da rendere necessario il differimento della scadenza originariamente prevista ⁽⁵³⁹⁾.

Ne consegue che il sistema della “autonomia regolamentata” prospettato dal riordino del 2021, che affida agli strumenti e alle risorse dei privati l'attuazione della tutela

⁽⁵³⁷⁾ Come riportato dalla relazione tecnica del Governo alle disposizioni urgenti in materia di termini legislativi di cui al d.l. n. 198/2022 – A.C. 888 Parte II – che, con riferimento all'art. 9, comma 3 (la norma che ha esteso il termine per l'adeguamento dei fondi di solidarietà bilaterali al 30 giugno 2023), specifica che «la relazione tecnica riferisce in merito alla ricognizione sullo stato dei relativi procedimenti di adeguamento alla data del 23 novembre 2022, precisando che i fondi di solidarietà conformi alla normativa vigente che hanno richiesto e ottenuto parere di conformità (e che non rischiano di confluire nel Fondo di integrazione salariale) sono 2; parallelamente sono 2 i fondi di solidarietà alternativi per i quali è pervenuto l'accordo di adeguamento».

⁽⁵³⁸⁾ V. rispettivamente accordo nazionale 27 dicembre 2022 di adeguamento dell'ordinamento del Fondo bilaterale di solidarietà del settore dei servizi ambientali; accordo nazionale del 28 dicembre 2022 per l'adeguamento Fondo bilaterale solidarietà trasporto pubblico; accordo interconfederale del 2 settembre 2022 per l'adeguamento di FSBA alla legge di bilancio 2022; accordo del 15 marzo 2022 per l'adeguamento di Forma.Temp.

⁽⁵³⁹⁾ Cfr. M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali dell'universalismo differenziato nel post pandemia*, in *DPL*, 2023, n. 1, pp. 47 ss., il quale rileva come la maggior parte i fondi bilaterali non avesse bisogno di adeguarsi alla legge di bilancio 2022 riguardando settori con grande occupazione, come credito ed assicurazione, o Ferrovie dello stato e Poste Italiane.

entro un puntuale quadro normativo pubblicistico, non sembra aver trovato, almeno inizialmente, un positivo riscontro da parte degli enti bilaterali.

Per affrontare le nuove sfide della protezione sociale, lo schema prospettato punta molto (quasi tutto) sulla stabile modificazione dei soggetti deputati al soddisfacimento del diritto sociale alla previdenza ⁽⁵⁴⁰⁾, individuati negli enti bilaterali, e sulla conseguente maggiore responsabilizzazione dei soggetti beneficiari. Tali obiettivi, però, possono essere realizzati solo con la collaborazione dell'autonomia privato-collettiva che dovrebbe farsi parte attiva, ma che, quanto meno nella fase di partenza, non sta dando concretezza al progetto di universalizzazione delle integrazioni salariali così come delineato dal legislatore.

Quanto al “modo” in cui l'universalizzazione stessa può estrinsecarsi (v. §§ 5-5.2) esso ammette delle differenziazioni: la protezione per la sospensione/riduzione del lavoro è infatti garantita a tutti, ma con modalità diverse. In linea di principio e salve le integrazioni che possono essere discrezionalmente previste dagli statuti dei singoli fondi, i trattamenti di AIS erogati alle imprese di minori dimensioni sono più brevi, e quindi meno “generosi”, rispetto alle prestazioni di CIGO e CIGS.

Tale elemento, più di ogni altro, perpetua una asimmetria delle tutele che rischia di confliggere con i principi costituzionali racchiusi negli artt. 2, 3 e 38 Cost., letti in combinato disposto, in quanto essa è fondata non già nella diversa natura degli eventi protetti, ma solo nelle differenti caratteristiche di ciascun settore ovvero nelle dimensioni delle imprese coinvolte.

Non può tacersi, a questo proposito, che quando la garanzia della tutela salariale è affidata alla bilateralità vi è un valore che risulta preminente, quello cioè dell'equilibrio finanziario del sistema, *ex art.* 81 Cost., che condiziona il *quantum* e persino l'*an* della protezione offerta. Da un lato, infatti, l'applicazione del principio di autosufficienza finanziaria dei fondi determina una strettissima correlazione tra l'apporto contributivo e il *quantum* delle prestazioni (ridotte rispetto alla CIG non per ammontare, ma per la minore durata di fruizione). Dall'altro lato, nel sistema dei fondi, la corrispettività opera congiuntamente al divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità e all'assenza di trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, così risultando condizionato anche l'*an* della tutela, perché ad una contribuzione obbligatoria corrispondono prestazioni solo eventuali (v. cap. III, § 5).

Per quanto concerne il secondo obiettivo del riordino del 2021, quello della semplificazione – si è già osservato (§ 1) – esso non è stato di certo raggiunto, quanto meno con riferimento alla tecnica normativa utilizzata.

Tuttavia, la semplificazione e la razionalizzazione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro possono essere intese anche in un'altra accezione, che potremmo definire “finalistica”; esse, infatti, nei propositi del legislatore, devono essere orientate a trasformare il sistema di protezione sociale anche attraverso i processi di transizione ⁽⁵⁴¹⁾.

⁽⁵⁴⁰⁾ Si riprende così un'espressione, usata in altro contesto storico e concettuale, da G. THOMAS, *La riforma del sistema di finanziamento del reddito da pensione*, in M. BUTI, D. FRANCO, L.R. PENCH (a cura di), *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma*, Il Mulino, 1999.

⁽⁵⁴¹⁾ Circ. Min. lav. n. 1/2022, cit., § 1, ove si legge che «le nuove disposizioni legislative mirano anche alla semplificazione delle misure di sostegno al reddito proprio nell'attuale fase di ripresa economica dopo gli eventi pandemici anche attraverso la spinta alla digitalizzazione e innovazione».

La razionalizzazione cui aspira la l. n. 234/2021 pare allora tesa ad una finalità parzialmente diversa rispetto a quella cui aveva puntato la l. delega n. 183/2014. Mentre la c.d. riforma Renzi aveva come scopo primario quello di contenere l'utilizzo delle prestazioni in costanza di rapporto, limitandone la fruizione al periodo necessario per superare le situazioni contingenti e temporanee, il riordino del 2021 mira ad una maggiore razionalità del sistema intesa in una nuova accezione, che non si riduce cioè nella mera separazione tra strumenti di tutela in caso di disoccupazione parziale e totale, ma tende anche a favorire le transizioni occupazionali e la ricollocazione dei lavoratori già nella fase antecedente a quella di effettiva cessazione del rapporto.

Il *Jobs Act* ha irrigidito la disciplina, sia sostanziale sia procedurale, delle integrazioni salariali, contingentando gli interventi di sostegno al reddito mediante la predeterminazione certa dei tempi di fruizione delle prestazioni, la riduzione quantitativa delle ore integrabili, la limitazione delle causali di intervento CIGS e l'incremento dell'onerosità delle tutele.

La l. n. 234/2021 ha, invece, implementato e rafforzato gli strumenti di gestione delle eccedenze grazie all'ampliamento della causale della riorganizzazione aziendale, aperta anche ai processi di transizione, all'istituzione della misura dell'ATO, collegata al programma GOL, al rifinanziamento dei trattamenti in deroga, subordinati alla presentazione di piani di recupero occupazionale e alla partecipazione a misure di politica attiva (cfr. art. 22-*bis*, per le imprese che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale, art. 44, comma 11-*bis*, in favore delle aziende operanti in aree di crisi industriale complessa, ma anche art. 44, d.l. n. 109/2018, per le imprese che hanno cessato o cesseranno l'attività nel caso sussistano concrete prospettive di cessione dell'azienda e di riassorbimento occupazionale).

Si tratta di una prospettiva positiva e convincente che mira a gestire i cambiamenti in atto e ad adeguare le fasi di riorganizzazione aziendale ai progressivi mutamenti delle esigenze di un mercato che sta ancora risentendo degli effetti negativi della pandemia, che sconta le conseguenze di un conflitto bellico in territorio europeo e che teme per l'instabilità finanziaria globale, ma nel quale, al contempo, si prospettano fasi di rinnovamento legate alle transizioni digitale, tecnologica, ecologica ed energetica.

Per garantire quindi l'occupabilità e la mobilità dei lavoratori, auspicata anche a livello europeo e tradottasi nel PNRR italiano nella necessità di agevolare le transizioni occupazionali, il legislatore del 2021 ha opportunamente potenziato le misure che già durante la fruizione dei trattamenti integrativi del reddito consentono la riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze professionali, così come gli strumenti che agevolano la ricollocazione dei lavoratori, tra cui vi sono anche gli incentivi alle assunzioni a favore delle imprese. Di questi ultimi si darà pertanto conto in modo più approfondito nel cap. III.

tecnologica con l'intento di trasformare i nostri sistemi di protezione sociale anche attraverso i processi di transizione».

Capitolo 3.

Universalismo delle prestazioni integrative del reddito e finanziamento

1. L'equilibrio di bilancio e gli effetti sulle prestazioni di welfare per la tutela del reddito

Quello del bilanciamento tra le esigenze di contenimento della spesa pubblica e la garanzia di adeguatezza dei diritti sociali è un tema tanto dibattuto quanto centrale nella materia della previdenza sociale nel suo complesso e, nello specifico, nel contesto della tutela integrativa del reddito.

Rinviando alle considerazioni generali più sopra svolte (cap. I, spec. § 1.2) in ordine all'equilibrio, invero non sempre facile da raggiungere, tra la realizzazione della liberazione dal bisogno, che fonda la sicurezza sociale (art. 38, letto in combinato con gli artt. 2 e 3 Cost.), e il rispetto del principio di pareggio di bilancio (art. 81 Cost.), che ne condiziona e talvolta limita l'attuazione, si vuole qui cercare di verificare in che modo, nel "microsistema" degli strumenti di sostegno al reddito, i vincoli finanziari influiscono sulla struttura e sulla disciplina delle misure di integrazione salariale.

Si tratta, cioè, di capire se e in che misura il modello di finanziamento assicurativo storicamente adottato, da un lato, e la limitatezza delle risorse pubbliche che contribuiscono ad integrarlo (stante l'obbligo di bilancio in pareggio), dall'altro, sono – e sono state – in grado di modellare il complessivo sistema di tutela del reddito.

Il punto di partenza per una simile analisi è la considerazione di tre fenomeni che, come è stato autorevolmente sostenuto ⁽¹⁾, hanno contraddistinto l'evoluzione più recente del sistema previdenziale, ponendo in costante e reciproca "tensione" i principi costituzionali di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, e 81 Cost.: la realizzazione della vocazione universalistica del sistema, la progressiva crisi del modello assicurativo, la strutturalizzazione del sistema previdenziale su di una combinazione tra pubblico e privato.

Nella tutela previdenziale contro la disoccupazione parziale il primo dei citati fenomeni si è tradotto nell'ampliamento della platea dei soggetti beneficiari, la cui massima espressione è stata raggiunta grazie alla legge di bilancio 2022, nell'ambito del lavoro subordinato, e che sta cominciando a prendere forma anche nell'area del lavoro autonomo, ove sono state adottate forme di protezione, seppur temporanee e molto selettive (vedasi l'ISCRO, § 6.1), in caso di riduzione dell'attività e del reddito.

Le istanze di universalizzazione della tutela dalla disoccupazione prendono atto delle interazioni tra lavoro, non lavoro e povertà, cioè della circostanza che nell'attuale ar-

⁽¹⁾ M. CINELLI, *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, 2018, n. 3, I, pp. 357 ss.

ticolazione del mercato del lavoro l'occupazione non è uno strumento di per sé sufficiente per garantire la liberazione dal bisogno ed evitare diseguaglianze reddituale e sociali.

I lavoratori si trovano spesso esposti al fenomeno della discontinuità lavorativa ⁽²⁾, dovuta non solo all'avvicinarsi di diversi rapporti lavorativi, inframezzati da periodi di disoccupazioni totale, e quindi dalle frequenti transizioni occupazionali, ma anche alla presenza di periodi di inattività in costanza di rapporto di lavoro per esigenze produttive e organizzative del datore di lavoro ovvero per interruzione/riduzioni dell'attività nel lavoro autonomo.

L'insufficienza reddituale e la povertà che colpiscono coloro che sono privi di lavoro e coloro per cui il lavoro non basta ⁽³⁾ trovano compensazione nella solidarietà generale (art. 2 Cost.) che ad un tempo giustifica il reperimento presso la collettività dei lavoratori delle risorse economiche per il finanziamento della tutela sociale e costituisce il mezzo per raggiungere il fine dell'eguaglianza sostanziale redistributiva (art. 3, comma 2, Cost.).

Tuttavia, nel nostro sistema di tutela contro la disoccupazione, anche parziale, la solidarietà è di tipo categoriale, poiché è realizzata per il tramite di un modello mutualistico-assicurativo, che ripartisce i costi e i benefici all'interno della categoria dei lavoratori subordinati, considerata nella sua interezza per quanto attiene ai trattamenti di disoccupazione e suddivisa, invece, in sotto-categorie individuate a seconda della maggior incidenza del rischio, nel caso delle integrazioni salariali ⁽⁴⁾.

Tradizionalmente la CIG è stata riservata solo a selezionate coorti di lavoratori, identificate in base al settore di appartenenza e alla dimensione del datore di lavoro. Questa selettività del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto è stata però nel tempo messa in discussione della ciclicità e dalla strutturalità delle crisi economiche e di mercato, che hanno determinato un incremento del numero dei soggetti esposti alla condizione di bisogno ma privi di copertura, come pure una più ampia richiesta di protezione da parte di coloro che già erano inclusi nell'area delle politiche passive per la tutela del reddito (v. cap. I).

La risposta del legislatore è stata (soprattutto a partire dagli anni 2000) il ricorso a interventi in deroga rispetto sia ai presupposti soggettivi di accesso alle prestazioni sia a quelli oggettivi di fruizione, al cui finanziamento ha provveduto integralmente la fiscalità generale, ma il cui proliferare ha, in conseguenza, fatto vacillare la tenuta del modello assicurativo, che si caratterizza invece per escludere dal proprio perimetro applicativo chi non ha una provvista contributiva o ha una provvista contributiva insufficiente ⁽⁵⁾.

L'aspirazione ad ampliare il perimetro di tutela, perseguita con maggior decisione in particolare dalla c.d. riforma Fornero del 2012 in poi, ha imposto la ricerca di forme di finanziamento alternative e integrative rispetto a quelle pubbliche al fine di arginare

⁽²⁾ Su cui v. per tutti P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Giappichelli, 2005.

⁽³⁾ Cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, 2015.

⁽⁴⁾ Cfr. A. OCCHINO, *La tutela del rischio occupazionale, Il modello assicurativo tra cassa integrazione e bilateralità*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, EUM, 2020, pp. 41 ss.

⁽⁵⁾ Delinea così il tratto caratteristico del principio assicurativo S. RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *LD*, 2015, n. 1, pp. 78.

derive assistenzialistiche insostenibili per la spesa pubblica nel lungo termine ⁽⁶⁾. Di qui l'affidamento di un ruolo centrale nell'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito alla previdenza privata, tramite l'intervento dei fondi di solidarietà bilaterali. Su un altro versante, ma sempre con lo scopo di contenere il forte squilibrio tra fonti di spesa e fonti di alimentazione finanziaria di tipo contributivo, si è assistito ad un irrigidimento dei limiti di fruizione delle prestazioni, che ha portato a ridurne e renderne più certi i tempi di utilizzo, così come ad un rafforzamento dei meccanismi di "autoprotezione", che velocizzano l'uscita dall'area della tutela monetaria in costanza di rapporto e il rientro nel mercato del lavoro mediante l'imposizione, in capo ai beneficiari dei trattamenti, dell'obbligo di partecipare a percorsi formativi e di riqualificazione professionale e di tenere comportamenti attivi nella ricerca di nuova occupazione.

In tale ottica la corrispettività e la condizionalità sono divenuti due assi portanti su cui si è retta la riforma "a rate" degli ammortizzatori sociali degli anni 2012, 2015 e 2021. La prima direttrice, coincidente con il rafforzamento della corrispettività, ha preso corpo nelle modifiche al sistema di finanziamento della CIG (v. §§ 2 e 3) che hanno determinato un incremento del costo di tali integrazioni salariali per i loro fruitori ed una corrispondente riduzione dell'apporto da parte della spesa pubblica. Gli strumenti attuativi a ciò diretti si sono concretizzati principalmente nella previsione di un metodo di calcolo incrementale del contributo addizionale in base al periodo di fruizione dei trattamenti e dell'obbligo di versamento contributivo anche nelle ipotesi di CdS, revisioni entrambe da leggersi in uno con la definizione al ribasso dei periodi di durata massima delle prestazioni.

Nella medesima direzione si è mossa anche la scelta di coinvolgere l'autonomia collettiva nella gestione ed erogazione delle integrazioni salariali per i soggetti esclusi dalla CIG (v. cap. I e II), considerato che la fonte contributiva pertiene al sistema degli ammortizzatori sociali di matrice negoziale e riversa tutto il costo delle prestazioni sulla capacità finanziaria della categoria di destinazione di ciascun ente bilaterale ⁽⁷⁾.

A tal proposito va però osservato che quando la garanzia della tutela salariale è affidata alla bilateralità non si ha solo una rigida applicazione del principio di corrispettività, ma viene anche meno la solidarietà generale e intercategoriale – propria invece della CIG – a favore su una solidarietà di settore, privata e autofinanziata ⁽⁸⁾, che postula la preminenza del principio dell'equilibrio finanziario (evocando l'art. 81 Cost.) e, con essa, la regola dell'autosufficienza finanziaria dei fondi.

⁽⁶⁾ Su tutti si veda D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, cit., pp. 1 ss. che già prima della riforma del 2012 dava atto dell'esistenza di un "sistema parallelo" a quello pubblico di tutela che per necessità ha preso corpo.

⁽⁷⁾ O. BONARDI, *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *RDSS*, 2021, n. 4, pp. 711-712, evidenzia come, nell'ambito degli ammortizzatori sociali, il complessivo livello di solidarietà soffre una forte limitazione dall'operare della tutela categoriale propria della bilateralità, perché essa non poggia sulle caratteristiche di ciascun settore ovvero sulle specificità delle imprese coinvolte, ma sulla diversa capacità contributiva delle categorie di riferimento.

⁽⁸⁾ Cfr. M. DI RIENZO, *Obblighi di gestione e contabili dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e tutele nel lavoro*, Cacucci, 2013, p. 606.

Nel sistema dei fondi, tuttavia, la correlazione tra l'apporto contributivo e l'ammon-tare dei trattamenti convive con il divieto di erogare prestazioni in carenza di dispo-nibilità ⁽⁹⁾ e con l'assenza di trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, sicché dall'operare congiunto di tali meccanismi deriva un condizionamento non solo del *quantum* della tutela, ma anche dell'*an*, perché ad una contribuzione obbligatoria cor-rispondono prestazioni eventuali nel caso in cui il fondo sia incapiente ⁽¹⁰⁾ (sul punto v. *amplius* § 5).

La seconda direttrice cui è indirizzato il sistema degli ammortizzatori sociali, quella della condizionalità (su cui v. § 7), richiede un comportamento attivo da parte dei beneficiari delle prestazioni che, nel caso delle integrazioni salariali in cui la condizione di disoccupazione è solo parziale, si sostanzia nella partecipazione ad iniziative di ca-rattere formativo o di riqualificazione, diversamente da quanto avviene per i percettori dei trattamenti di disoccupazione cui è richiesto, invece, di adoperarsi per trovare un nuovo impiego, anche accettando le offerte di lavoro congrue proposte dai servizi per la ricerca del lavoro.

Scopo della condizionalità è in primo luogo di evitare l'inattività del lavoratore ed escludere il c.d. azzardo morale da parte dei titolari dei trattamenti, cioè il rischio che la disponibilità di un salario di riserva riduca la propensione alla ricerca di un posto di lavoro e incentivi, invece, comportamenti opportunistici o addirittura fraudolenti, come lo svolgimento di attività di lavoro sommerso o irregolare, che creano un effetto distorsivo nel mercato e sottraggono occasioni di lavoro ai disoccupati privi di tutela previdenziale ⁽¹¹⁾. In tale accezione, la condizionalità assume una funzione sostanzial-mente punitiva, essendo utilizzata quale metodo di responsabilizzazione individuale per prevenire condotte abusive.

Accanto a tale connotazione però ve n'è anche un'altra, che si potrebbe definire “fun-zionalistica”, in quanto mirante ad evitare la perdita del patrimonio professionale ac-quisito e a fornire ai percettori delle prestazioni in denaro gli strumenti per una loro più agevole reimmissione nel circuito lavorativo, quando risultino in eccedenza al ter-mine delle fasi di risanamento o riorganizzazione aziendale.

Tale ultima funzione/finalità della condizionalità è stata promossa soprattutto (ma non certo per la prima volta, v. § 7) dalla legge di bilancio 2022 che ha agevolato, nell'ambito dei processi di gestione degli esuberi, e cioè a favore di coloro che acce-dono alle integrazioni salariali straordinarie, i processi di transizione occupazionale e di promozione dell'occupabilità (v. §§ 8 ss.), attribuendo così anche agli ammortizza-tori sociali in costanza di rapporto la funzione – ulteriore a quella di sostegno al red-dito – di ponte per il passaggio da un'occupazione all'altra.

⁽⁹⁾ Art. 35, d.lgs. n. 148/2015, su cui v. più approfonditamente *infra*.

⁽¹⁰⁾ Sulla carenza di effettività delle prestazioni previdenziali nei fondi di solidarietà cfr. M. CINELLI, *L'«effettività» delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *RDSS*, 2016, n. 1, pp. 28 ss.; ID., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *RDSS*, 2012, n. 2, p. 259; S. GIUBBONI, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DLRI*, 2014, n. 144, pp. 715 ss.; L. VENDITTI, *Gli ammortizzatori “privati”*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nei Jobs Act*, 2016, Cacucci, p. 265; G. FERRARO, *Crisi occupazionale e tecniche di tutela*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2013, n. 189, p. 33, spec. nota 62; A. DI STASI, *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Giappichelli, 2013, p. 117; S. LAFORGIA, *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, p. 579.

⁽¹¹⁾ Si veda M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in *DLRI*, 2007, n. 116, pp. 695 ss.

Questo nuovo orientamento delle politiche passive è stato sottolineato anche dal Ministero del lavoro ⁽¹²⁾ il quale, da un lato, ha precisato che nell'ambito del riordino del 2021 non sono contemplate «strutture di sostegno al reddito prive di un nesso tra le politiche attive e la formazione» e, dall'altro, che i percorsi di formazione e riqualificazione offerti ai lavoratori in CIGS «devono essere programmati e coordinati con la domanda di lavoro espressa dal territorio», quindi non solo connessi alle prospettive di reimpiego presso l'azienda che ha disposto la sospensione/riduzione di orario, ma anche riferiti alla domanda di imprese terze.

Si tratta, perciò, di analizzare in primo luogo quali sono i metodi di reperimento delle risorse necessarie per concretizzare l'universalizzazione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto prefigurata dal sistema vigente. E, successivamente, di valutare se quest'ultimo cercare di raggiungere la sostenibilità finanziaria finalizzando la protezione sociale tanto al supporto economico dei beneficiari delle prestazioni, quanto al loro orientamento verso prospettive di transizione occupazionale di modo da ridurre i tempi e i costi del primo, potenziando il secondo.

2. Il finanziamento degli ammortizzatori pubblici

La CIG è finanziata da un canale di tipo misto, in cui alla contribuzione versata dalle imprese (e in parte dai lavoratori per la CIGS) si aggiungono anche trasferimenti da parte del bilancio dello Stato.

Tale assetto era già rinvenibile nella normativa previgente al d.lgs. n. 148/2015 ed in particolare nella l. n. 88/1989 che, nell'ambito di una complessiva riforma dell'organizzazione dell'Inps, aveva cercato di imprimere una netta separazione dei profili contabili connessi alla previdenza sociale da quelli relativi all'assistenza sociale e, in tale ottica, aveva anche istituito una doppia fonte di finanziamento delle integrazioni salariali. Al fine di garantire una maggiore trasparenza circa le origini, i destinatari e le giustificazioni dei flussi finanziari, gli interventi CIGO erano stati ricondotti alla Gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti (GPT) ⁽¹³⁾, alimentata dai contributi afferenti ai preesistenti fondi, casse e gestioni previdenziali, di cui aveva assunto le attività e le passività, erogando le relative prestazioni, mentre quelli della CIGS erano stati posti a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle prestazioni previdenziali (GIAS) ⁽¹⁴⁾, il cui finanziamento veniva accollato allo Stato.

Questa distinzione delle fonti di finanziamento, che avrebbe dovuto ricondurre gli oneri per il trattamento ordinario in capo alle finanze private e quelli per le prestazioni straordinarie a carico principalmente delle casse pubbliche, in realtà ha subito delle eccezioni, alcune di carattere speciale ed altre di natura strutturale. Tra le prime rientrano sia le ipotesi specifiche in cui lo Stato ha effettuato trasferimenti diretti di risorse

⁽¹²⁾ Circ. Min. lav. n. 1, 3 gennaio 2022.

⁽¹³⁾ Art. 24, l. n. 88/1989, a mente del quale afferiscono alla GPT anche le prestazioni contro la disoccupazione involontaria (NASpI), la cassa integrazione guadagni salariale per i lavoratori dell'edilizia e i lavoratori agricoli, nonché ogni altra forma di previdenza a carattere temporaneo diversa dalle pensioni.

⁽¹⁴⁾ Art. 37, l. n. 88/1989.

a favore della CIGO ⁽¹⁵⁾ sia i casi in cui vi è stato un accollo del saldo passivo di quest'ultima da parte di altre misure afferenti alla medesima gestione, la GPT ⁽¹⁶⁾. La seconda eccezione, di tipo costitutivo, derivava dalla stabile concorrenza della contribuzione privata con il finanziamento pubblico proprio della CIGS che era alimentata, ordinariamente, sia dai versamenti delle imprese e dei lavoratori beneficiari delle integrazioni, che dalla fiscalità generale ⁽¹⁷⁾.

In aggiunta, anche il fondo per l'occupazione ⁽¹⁸⁾, che pure era stato istituito per finanziare «misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali», ha concorso per oltre 20 anni al ripiano annuale dei deficit della GIAS derivanti dalle proroghe dei trattamenti di CIGS e dell'indennità di mobilità, oltre che dalla reiterazione degli ammortizzatori in deroga.

Da qui la prevalente connotazione pubblicistica della CIG, soprattutto di tipo straordinario, che nel tempo ha comportato un incremento dei costi a carico della fiscalità generale.

Proprio a tale fenomeno ha tuttavia cercato di ovviare la riforma del *Jobs Act* del 2015 che, pur lasciando invariate le gestioni Inps di afferenza delle prestazioni, ha incrementato la componente contributiva di finanziamento del sistema di sostegno al reddito, trasferendo buona parte della spesa complessiva in capo ai datori di lavoro beneficiari.

Il d.lgs. n. 148/2015, tra le cui finalità vi era quella di razionalizzare la disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (v. cap. I, § 3.2), ha così inciso, tra le altre, anche sulle modalità di finanziamento e, quindi, sull'allocazione dei costi relativi alle integrazioni salariali.

In particolare, le imprese utilizzatrici delle integrazioni salariali sono state chiamate ad una maggiore compartecipazione al loro finanziamento ⁽¹⁹⁾ con un duplice obiettivo. Da un lato, lo scopo era di rendere meno frequente il ricorso allo strumento, limitandone l'accesso ai casi strettamente necessari ed evitandone un utilizzo abusivo. Si da ricondurlo alla funzione specifica di sostegno al reddito in presenza di eccedenze di personale temporanee e di durata predeterminabile. Dall'altro lato, quello di ridurre la spesa pubblica per gli ammortizzatori sociali (o, meglio, la spesa per gli ammortizzatori sociali pubblici) con impiego del connesso risparmio per il rafforzamento della tutela successiva alla cessazione del rapporto.

⁽¹⁵⁾ V. ad esempio l'art. 41, commi 9-12, l. n. 289/2002, che riconosceva, fino al 31 dicembre 2003, alle imprese industriali che svolgevano attività produttiva di fornitura o sub-fornitura di componenti, di supporto o di servizio, a favore di imprese operanti nel settore automobilistico, il trattamento ordinario di integrazione salariale, per un periodo non superiore a 24 mesi consecutivi, ovvero per più periodi non consecutivi, la durata complessiva dei quali non superasse i 24 mesi in un triennio, con copertura finanziaria a carico dello Stato per l'anno 2003 e a carico del Fondo per l'occupazione per l'anno 2004 (ex art. 1, comma 7, l. n. 236/1993).

⁽¹⁶⁾ V. ad esempio art. 19, l. n. 457/1975, che aveva disposto l'accollo dell'eventuale saldo passivo della CIG per i lavoratori agricoli all'assicurazione contro la disoccupazione involontaria.

⁽¹⁷⁾ Art. 9, l. n. 497/1990, che ha ripartito la contribuzione ordinaria per la CIGS fissata nella misura dello 0,9% del monte retributivo, per lo 0,6 a carico del datore e lo 0,3 a carico del lavoratore.

⁽¹⁸⁾ Art. 1 comma 7, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993; tale fondo è stato poi affiancato dal Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, istituito dall'art. 8, comma 1, lett. a, d.l. n. 18572008, conv. in l. n. 3/2009.

⁽¹⁹⁾ Art. 1, comma 2, lett. a, n. 5, l. n. 183/2014.

In questo senso, l'incremento dell'onerosità degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, oltre ad incentivarne una fruizione più contenuta e oculata, ha anche favorito il riequilibrio tra le tutele interne al rapporto di lavoro e quelle apprestate nel mercato del lavoro, mediante un utilizzo più equo e uniforme degli strumenti di sostegno reddituale in caso di perdita dell'occupazione totale o parziale e delle misure di supporto alla ricollocazione ⁽²⁰⁾.

Già la l. delega n. 183/2014 aveva enunciato chiaramente il suddetto intento, laddove aveva previsto l'impiego delle economie derivanti dalla razionalizzazione delle integrazioni salariali per garantire l'uniformazione delle misure di tutela del reddito in caso di disoccupazione involontaria, la realizzazione della riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, nonché la riduzione delle diseguaglianze tra le diverse categorie di lavoratori beneficiari delle prestazioni di sostegno al reddito ⁽²¹⁾.

Il diretto portato di tale dichiarata finalità è rinvenibile nelle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015 che hanno rimodulato l'ambito di applicazione soggettiva delle integrazioni salariali ampliando l'ambito di applicazione e l'apporto finanziario dei fondi di solidarietà bilaterale, con conseguente riduzione dei trattamenti in deroga, previsto l'eliminazione (almeno in linea di principio) degli interventi di CIGS in caso di cessazione dell'attività ⁽²²⁾ ed imposto più severi limiti di fruizione dei trattamenti.

In connessione a tali aspetti, e sempre al fine di incrementare il coinvolgimento finanziario delle imprese nell'erogazione dei trattamenti, si colloca anche il ridimensionamento di alcuni benefici accessori per i datori di lavoro.

Con il d.lgs. n. 148/2015 è stata disposta l'abrogazione dell'art. 2, l. n. 464/1972 ⁽²³⁾, che ammetteva la richiesta di rimborso al datore di lavoro delle quote di TFR maturate durante il periodo di fruizione della CIGS, qualora al termine del suddetto periodo i lavoratori sospesi fossero stati licenziati. L'eliminazione di un simile beneficio, oltre a comportare una riduzione della spesa pubblica connessa all'uso degli ammortizzatori sociali, si pone (al pari di altre disposizioni cui s'è fatto cenno) nell'ulteriore ottica di ricondurre la CIGS alla sua vocazione originaria, in quanto esclude il vantaggio economico, e quindi l'interesse, dell'impresa a sospendere i rapporti di lavoro prima di procedere al licenziamento dei dipendenti coinvolti dalla stessa, utilizzando, nelle more, l'ammortizzatore sociale per fronteggiare situazioni di crisi che non appaiono con certezza e *ab origine* transitorie e superabili.

Altrettanto in linea con questi fini si pone l'abrogazione della norma che consentiva, in caso di CdS difensivo, l'accollo in capo alla gestione della CIGS delle quote di accantonamento del TFR relative alla retribuzione persa a seguito della riduzione oraria, a prescindere dall'eventualità che il rapporto con i lavoratori interessati dalla solidarietà cessasse o meno al termine dell'integrazione salariale ⁽²⁴⁾. Il d.lgs. n. 148/2015 ha sostituito tale previsione con una analoga che, tuttavia, subordina l'accollo delle quote

⁽²⁰⁾ Sul punto cfr. S. CAFFIO, *La "razionalizzazione" della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, pp. 190-191.

⁽²¹⁾ Art. 1, comma 2, lett. a, n. 7, l. n. 183/2015 e art. 43, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²²⁾ Si vedano, però, *supra* cap. II, le disposizioni in deroga ancora vigenti che hanno reintrodotta, in via temporanea, ipotesi di CIGS in caso di cessazione dell'attività, seppur nei casi in cui vi siano concrete prospettive di cessione dell'azienda e di un conseguente recupero occupazionale.

⁽²³⁾ Art. 46, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁴⁾ Art. 8, comma 2-*bis*, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988, abrogate dall'art. 46, comma 1, lett. i, d.lgs. n. 148/2015.

di accantonamento del TFR a carico della GIAS alla condizione che i lavoratori interessati dalla riduzione per CdS non siano licenziati per ragioni economiche (giustificato motivo oggettivo o licenziamento collettivo) prima che siano decorsi 90 giorni dal termine del periodo di fruizione del trattamento di integrazione salariale, ovvero dal termine del periodo di fruizione di un ulteriore trattamento CIGS concesso entro 120 giorni dalla fine di quello precedente. Il beneficio è quindi condizionato al ricorrere di una sorta di “discontinuità” qualificata tra cessazione del CdS ed eventuale successivo licenziamento ⁽²⁵⁾.

Più di ogni altra, è stata però la modifica delle modalità di finanziamento della CIG ad incrementare la responsabilizzazione delle imprese beneficiarie, mediante una rimodulazione del sistema di contribuzione che ha inciso sia sull'ammontare del contributo c.d. ordinario in ragione dell'effettivo utilizzo nel settore di riferimento, sia sul contributo c.d. addizionale, stabilito in misura crescente all'aumentare dei periodi di fruizione (v. *infra*, § 3).

Nella direzione appena descritta si collocano le novità riguardanti la contribuzione ordinaria della CIGO, le cui aliquote sono state nel complesso ridotte ⁽²⁶⁾ e la contribuzione addizionale per CIGO e CIGS, che è stata invece significativamente innalzata ⁽²⁷⁾, la sostituzione della base di calcolo dei contributi, passata da quella minore dell'integrazione salariale corrisposta, a quella ben maggiore della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate (in relazione alla contribuzione addizionale) ⁽²⁸⁾ ovvero alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali (per il contributo ordinario) ⁽²⁹⁾, l'ampliamento della platea dei contribuenti, nel cui novero sono stati inclusi anche i datori che hanno richiesto la CIGS a seguito di CdS ⁽³⁰⁾.

Il complessivo consolidamento della componente finanziaria di natura contributiva ha non solo limitato il ricorso alla CIG, concorrendo alla razionalizzazione perseguita dalla riforma del mercato del lavoro del 2015, ma ha altresì ridotto gli apporti della fiscalità generale che nel tempo avevano finito per attribuire una connotazione prevalentemente assistenzialistica agli interventi integrativi, soprattutto straordinari ⁽³¹⁾.

Tali scelte del legislatore hanno quindi ottimizzato il sistema di finanziamento della CIG e hanno riportato l'istituto entro lo schema mutualistico-assicurativo tipico delle prestazioni previdenziali. L'incremento del costo delle prestazioni, addossato prevalentemente sui privati fruitori dello strumento, letto in uno con la più rigida determinazione dei termini di durata massima degli interventi prevista dal d.lgs. n.

⁽²⁵⁾ Così S. CAFFIO, *La “razionalizzazione” della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, cit., p. 206.

⁽²⁶⁾ Art. 13, comma 1, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁷⁾ Art. 13, comma 3, e art. 23, comma 2, d.lgs. n. 148/2015, rispettivamente per la CIGO per la CIGS.

⁽²⁸⁾ Art. 5, lett. a, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁹⁾ Rispettivamente art. 13 per CIGO e art. 23 per CIGS del d.lgs. n. 148/2015.

⁽³⁰⁾ Tramite l'abrogazione dell'art. 8, comma 8, d.l. n. 86/1988 ad opera dell'art. 46, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, è stata eliminato l'esonero dal versamento della contribuzione addizionale in caso di integrazioni salariali concesse in ipotesi di CdS.

⁽³¹⁾ Così M. CINELLI, C. A. NICOLINI, *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, 2015, n. 1, III, pp. 245 ss.; D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Previdenza ed assistenza sociale*, Giuffrè, 2017, p. 112.

148/2015, ha infatti influito sulla portata degli oneri a carico dello Stato ed ha altresì avuto l'effetto, più sopra già accennato, di scoraggiare un utilizzo eccessivamente prolungato nel tempo dei trattamenti, come dimostra la costante decrescita del numero totale di ore di CIG autorizzate a partire dal 2015 e fino all'inizio dell'emergenza pandemica da Covid-19 ⁽³²⁾.

Ciò non di meno, si deve sottolineare che l'obbligo di versare un contributo in caso di licenziamento (c.d. *ticket* licenziamento), introdotto dall'art. 2, comma 31, l. n. 92/2012 ⁽³³⁾, rende il trattamento di CIG – soprattutto entro i primi mesi di fruizione e nonostante l'aumento della contribuzione addizionale previsto dal 2015 – meno costoso dei licenziamenti e quindi più appetibile, almeno nel breve periodo.

Deve essere inoltre considerato che in caso di licenziamenti collettivi al termine di una procedura di riduzione del personale *ex art.* 4, comma 9, l. n. 223/1991, il valore del contributo aumenta ulteriormente. L'art. 1, comma 137, l. n. 205/2017 prevede in tali casi il raddoppio del valore del c.d. *ticket* licenziamento e l'art. 2, comma 35, l. n. 92/2012 ne stabilisce un ammontare addirittura triplicato (rispetto a quello già raddoppiato) nelle ipotesi di licenziamento collettivo in cui la dichiarazione di eccedenza del personale non abbia formato oggetto di accordo sindacale. Ne deriva che, in presenza di accordo sindacale, per un lavoratore con almeno 36 mesi di anzianità aziendale, il contributo da pagare sarà pari a 3.618,60 euro ⁽³⁴⁾, mentre in assenza di accordo sindacale esso salirà, per la medesima fattispecie, a 10.855,80 euro (tre volte il suo valore raddoppiato), pari rispettivamente a oltre 2 mesi e mezzo ovvero a oltre 8 mesi di CIGS nel suo ammontare massimo ⁽³⁵⁾.

Ciò significa che l'introduzione del contributo per i licenziamenti collettivi rischia concretamente di incentivare il ricorso alla CIGS (almeno sino a che sia procrastinabile il definitivo accertamento della situazione di esubero), perché l'impresa che possa accedervi e decida invece di procedere direttamente ad un licenziamento collettivo per riduzione di personale, deve sostenere per quest'ultimo un esborso ingente e contestuale alla risoluzione dei rapporti di lavoro (da corrispondere in un'unica soluzione).

⁽³²⁾ Cfr. S. LO BELLO, *Questioni di Economia e Finanza. La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti*, Occasional Papers, Banca d'Italia, n. 602/2021, spec. Figura A1 che, su elaborazioni basate su dati Inps, analizza l'andamento delle ore autorizzate e fruite di CIGO e CIGS+CIGD nel periodo 2008-2019, si vedano anche le elaborazioni effettuate da UIL Lavoro, Coesione e Territorio su Rendiconti Generali Inps, contenute in *Focus su cassa integrazione. Le entrate e le uscite nel periodo 2008/2019*, consultabile in <https://www.uil.it>.

⁽³³⁾ La norma così come modificata dall'art. 1, comma 250, lett. e, l. n. 228/2012, stabilisce che nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto alla NASpI, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 41% del massimale mensile di NASpI per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi 3 anni; v. circ. Inps n. 14, 3 febbraio 2023, secondo cui, per effetto della rivalutazione Istat, il ticket per i licenziamenti del 2023 ammonta a 603,10 euro (41% di 1.470,99 euro) per ogni anno di lavoro effettuato, fino ad un massimo di 3 anni e l'importo massimo del contributo è pari a 1.809,30 euro per rapporti di lavoro di durata pari o superiore a 36 mesi.

⁽³⁴⁾ Pari al doppio dell'importo massimo del contributo di 1.809,30 euro per rapporti di lavoro di durata pari o superiore a 36 mesi *ex circ.* Inps n. 14/2023, cit.

⁽³⁵⁾ Sempre circ. Inps n. 14/2023, cit., stabilisce infatti la misura massima lorda della CIG nella somma di 1.321,53 euro.

Tali aspetti sono, quindi, destinati ad avere un grande peso sulla scelta dei datori di lavoro, che, traendo una maggior convenienza dall'utilizzo dell'ammortizzatore sociale rispetto che dalla cessazione dei rapporti, potrebbe mantenere questi ultimi in vita più per ragioni di risparmio economico che non per una effettiva necessità di conservare la forza lavoro in vista di una ripresa dell'attività aziendale.

3. La contribuzione e il sistema del *bonus/malus* in vigore dal 2025

Come anticipato, il d.lgs. n. 148/2015 ha revisionato il sistema di finanziamento delle prestazioni integrative del reddito grazie all'introduzione di alcune novità riguardanti la disciplina della contribuzione. In tale ambito è successivamente intervenuta la legge di bilancio 2022, la quale ha determinato, da un lato, una modifica delle aliquote contributive e, dall'altro lato, l'abbattimento delle stesse sia in via temporanea, riducendo il costo contributivo ordinario a carico dei datori di lavoro beneficiari della CIGS in conseguenza dell'ampliamento del loro novero dopo il riordino del 2021, sia in modo strutturale, con finalità premiali per coloro che fanno un uso ridotto delle integrazioni salariali (v. *infra*).

Procedendo con ordine, va *in primis* evidenziato che la riforma del 2015 non ha intaccato l'impianto strutturale di finanziamento della CIG, che continua, come in passato, ad essere alimentato da due tipologie di contribuzione: una, c.d. ordinaria, è dovuta in via continuativa dai datori di lavoro operanti nei settori coperti dalla CIG, per il solo fatto di esserne dei potenziali beneficiari ed una, c.d. addizionale, che è invece versata in caso di effettiva fruizione dei trattamenti, quale forma di compartecipazione al costo delle prestazioni erogate.

Il contributo ordinario, che è versato in via continuativa da tutte le imprese rientranti nel campo di applicazione della CIG, determina un trasferimento di risorse dalle aziende sane e produttive che non accedono alle integrazioni salariali verso quelle in crisi che ne facciano ricorso transitoriamente (per la CIGO) o per periodi più lunghi (per la CIGS).

Anche per tale ragione il d.lgs. n. 148/2015 aveva previsto una complessiva riduzione delle aliquote della contribuzione ordinaria ⁽³⁶⁾, rispetto alla normativa previgente, lasciando al contempo invariata la disciplina che, nel caso della CIGO, ne impone una differenziazione a seconda della dimensione dell'impresa e del settore di appartenenza, mentre è fissata in misura unica per la CIGS.

Per quanto attiene alla contribuzione addizionale, le novità introdotte dal *Jobs Act* sono state plurime e hanno riguardato l'unificazione delle aliquote contributive addizionali per CIGO e CIGS, non più soggette a distinzioni in base a distinzioni settoriali e dimensionali ⁽³⁷⁾, nonché un incremento complessivo dell'onere contributivo, il cui

⁽³⁶⁾ Tale riduzione era richiesta dall'art. 1, comma 2, lett. a, n. 6, l. n. 183/2014.

⁽³⁷⁾ In passato l'art. 12, comma 1, n. 2, l. n. 164/1975 stabiliva il contributo addizionale CIGO, in percentuale rispetto all'integrazione salariale corrisposta, nella misura del 4% per le imprese fino a 50 dipendenti e dell'8% per le imprese con oltre 50 dipendenti, il contributo era escluso per EONE; gli artt. 8, comma 1 e 9-*bis*, l. n. 160/1988, nonché 1, comma 4 e 8, l. n. 223/1991 determinavano, invece, il contributo addizionale per CIGS, differenziato in base al numero dei dipendenti, nella misura del 3% dell'integrazione corrisposta per le imprese fino a 50 dipendenti e del 4,5% per le imprese con

ammontare è stato altresì agganciato al periodo di utilizzo dell'integrazione salariale, crescendo in proporzione ad essa.

Più nello specifico, le aliquote di contribuzione ordinaria per la CIGO introdotte dal d.lgs. n. 148/2015 ⁽³⁸⁾ ammontano, nell'industria fino a 50 dipendenti all'1,7%, e, oltre i 50 dipendenti, al 2%, ed oscillando tra il 4,7 e il 2% nell'industria e nel settore dell'artigianato edile e lapideo a seconda del numero dei dipendenti e della loro categoria ⁽³⁹⁾.

Per la contribuzione ordinaria CIGS l'aliquota è pari allo 0,90%, diviso tra datore di lavoro (0,60%) e lavoratore (0,30%) ⁽⁴⁰⁾.

La base per il calcolo del contributo ordinario è la retribuzione imponibile ai fini previdenziali dei dipendenti interessati dalle prestazioni ⁽⁴¹⁾.

La contribuzione addizionale, che, come anticipato, ha un valore incrementale in funzione del maggiore ricorso al trattamento di integrazione ordinario o straordinario, mira a garantire una più equa distribuzione degli oneri tra tutti i soggetti che finanziano la CIG, addossandone il maggior costo in capo ai datori che la utilizzano per periodi più lunghi.

Essa, inoltre, comporta una responsabilizzazione delle imprese beneficiarie nell'uso di risorse di provenienza prevalentemente pubblica ⁽⁴²⁾, il cui fondamento è rinvenibile nel valore costituzionale dell'art. 2 Cost. Quest'ultimo, infatti, prescrive un generale dovere di solidarietà, il quale consente di porre a carico della collettività il costo, finanziario e sociale, delle misure integrative del reddito, ma al tempo stesso non esclude del tutto il concorso economico di chi si giova di quelle medesime prestazioni ⁽⁴³⁾.

L'importo delle aliquote del succitato contributo è fissato in tre scaglioni progressivi, ove l'obbligo contributivo più elevato corrisponde alla maggiore intensità di ricorso al trattamento, e corrisponde al 9%, al 12% o al 15% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate per periodi di fruizione

oltre 50 dipendenti; tale contributo era poi raddoppiato dal 25° mese di intervento, nonché incrementato del 150% nel caso di mancata rotazione; nessun contributo era invece dovuto per le ipotesi di CdS, amministrazione straordinaria e procedure concorsuali.

⁽³⁸⁾ In precedenza v. art. 12, n. 1, l. n. 164/1975 come integrato dal d.P.R. n. 898/1978, che aveva fissato l'aliquota contributiva all'1%; l'art. 2, comma 1, d.l. n. 694/1982, aveva poi elevato l'aliquota all'1,90% per le imprese industriali fino a 50 dipendenti e al 2,20% per quelle con più di 50 dipendenti.

⁽³⁹⁾ Art. 13, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, che fissa il contributo ordinario per gli operai al 4,70% se addetti presso imprese industriali ed artigiane del settore edile ovvero al 3,30% se occupati da imprese dell'industria e artigianato lapidei, per gli impiegati ed i quadri all'1,70% se occupati da imprese dell'industria e dell'artigianato edile e lapidei che occupano fino a 50 dipendenti e al 2,00% se occupano più di 50 dipendenti; *adde* msg. Inps n. 24, 5 gennaio 2016 che, dopo aver richiamato il meccanismo di computo dei dipendenti e l'obbligo per l'impresa di comunicare le variazioni in aumento sancito dall'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, specifica i criteri per il computo dell'organico ai fini della determinazione del contributo ordinario CIGO.

⁽⁴⁰⁾ Art. 23, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴¹⁾ Artt. 13 e 23, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴²⁾ D. GAROFALO, *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, cit., p. 111.

⁽⁴³⁾ V. ancora Così S. CAFFIO, *La "razionalizzazione" della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, cit., p. 211.

che rispettivamente arrivano fino a 52 settimane nel quinquennio mobile, sono compresi tra 53 e 104 settimane, eccedono le 104 settimane ⁽⁴⁴⁾.

In deroga a tali obblighi di versamento, il contributo addizionale non è dovuto dalle imprese assoggettate a procedura concorsuale con continuazione dell'esercizio d'impresa ⁽⁴⁵⁾ e da quelle in amministrazione straordinaria ⁽⁴⁶⁾, come pure per i c.d. EONE ⁽⁴⁷⁾, poiché in tali casi il datore e i lavoratori sono estranei alla causa determinante la contrazione dell'attività aziendale.

Con la legge di bilancio 2022 il sistema testé descritto ha subito alcune modifiche.

Innanzitutto, in ragione dell'estensione dell'ambito di applicazione della CIGS disposto dalla l. n. 234/2021, quest'ultima ha previsto una generalizzazione dell'obbligo contributivo ordinario. Il neo introdotto comma 1-*bis*, dell'art. 23, d.lgs. n. 148/2015 ⁽⁴⁸⁾ prevede, infatti, che «a decorrere dal 1° gennaio 2022, a carico dei datori di lavoro che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti, nonché dei datori di lavoro delle categorie di cui all'art. 20, comma 3-*ter*, è stabilito un contributo ordinario nella misura dello 0,90% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, di cui lo 0,30 % è a carico del lavoratore»

La peculiarità della norma risiede nel fatto che essa sembra ricondurre l'insorgenza dell'obbligo alla sola «presentazione della domanda» di CIGS e non già alla astratta idoneità da parte delle imprese di accedere all'integrazione reddituale straordinaria.

In tal modo, l'obbligazione contributiva ordinaria non sarebbe agganciata all'accessibilità bensì all'accesso agli ammortizzatori, similmente a quanto avviene per il contributo addizionale. Ne deriverebbe, però, uno stravolgimento del principio assicurativo che governa la materia della contribuzione ordinaria CIG e prescrive l'anteriorità dell'obbligo di versamento contributivo al verificarsi dell'evento protetto ⁽⁴⁹⁾.

Tale formulazione della legge lascia altresì aperta un'altra questione interpretativa: se cioè l'obbligo contributivo sia limitato all'accesso alle integrazioni salariali, oppure se, una volta che la domanda sia stata presentata la prima volta, il datore entri definitivamente nel campo di intervento della CIGS rimanendo assoggettato ai connessi obblighi contributivi.

Con una consueta operazione di interpretazione "additiva", l'Inps, superando il dato letterale della norma, ha chiarito che sono tenuti al versamento della relativa contribuzione di finanziamento i datori di lavoro che rientrano nel campo di applicazione delle integrazioni salariali straordinarie ⁽⁵⁰⁾, con la conseguenza che, per l'istituto previdenziale, l'obbligo di versare il contributo ordinario insorge sin dal momento in cui il datore di lavoro superi la soglia dei 15 dipendenti nel semestre precedente ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁴⁾ Art. 5, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴⁵⁾ Art. 8, comma 8-*bis*, d.l. n. 86/1988, conv. in l. n. 160/1988.

⁽⁴⁶⁾ Art. 7, comma 10-*ter*, d.l. n. 148/1993.

⁽⁴⁷⁾ Art. 13, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁴⁸⁾ Art. 1, comma 201, l. n. 234/2021.

⁽⁴⁹⁾ D. GAROFALO, *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, in *LG*, 2022, suppl. digitale, pp. 127 ss.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. msg. Inps n. 637, 9 febbraio 2022.

⁽⁵¹⁾ V. ancora D. GAROFALO, *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, cit., pp. 127 ss., secondo cui è opportuno adottare una soluzione interpretativa intermedia, per cui non sussisterebbe alcun obbligo contributivo fino al primo accesso, ma successivamente esso sopravviverebbe, similmente a quanto previsto in passato dalla l. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili che, per i datori con organico 15-

Sempre in considerazione dell'ampliamento della platea dei lavoratori beneficiari disposto dalla l. n. 234/2021, tutti i datori di lavoro sono tenuti al versamento della contribuzione di finanziamento degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro di cui sono destinatari i lavoratori assunti con contratto di apprendistato di qualsiasi tipologia e i lavoratori a domicilio ⁽⁵²⁾.

La più significativa innovazione della legge di bilancio 2022 deve però essere rintracciata nella riduzione delle aliquote contributive.

Una prima forma, temporanea, in quanto valida per il solo anno 2022, ha determinato una diminuzione dello 0,63% dell'aliquota contributiva ordinaria della CIGS (normalmente pari allo 0,90%) per i datori di lavoro che occupassero mediamente più di 15 dipendenti nel semestre antecedente la presentazione della domanda, così portando l'aliquota allo 0,27% (0,18% a carico del datore e 0,09% a carico del dipendente) ⁽⁵³⁾.

La seconda ipotesi ha, invece, natura strutturale e finalità premiale, in quanto destinata a chi non faccia un uso frequente, e quindi un abuso, dell'ammortizzatore ⁽⁵⁴⁾. Tale riduzione è applicabile, a partire dal 1° gennaio 2025, ai datori di lavoro che non abbiano fruito delle prestazioni di integrazione salariale per almeno 24 mesi successivi al termine dell'ultimo periodo di fruizione del trattamento, e comporta il pagamento della contribuzione addizionale al 6%, in luogo del 9%, e al 9% anziché al 12%, per i periodi di integrazione salariale ordinaria o straordinaria concessi rispettivamente per le prime 52 settimane di intervento e per le seconde 52 settimane in un quinquennio mobile.

In proposito va ricordato che attenta dottrina aveva suggerito l'introduzione di simili misure, che utilizzano un meccanismo di *bonus/malus* analogo a quello delle assicurazioni private, già prima del riordino del 2021 – peraltro ritenendo di poter intervenire non solo con un abbassamento della contribuzione, ma anche con il contestuale allungamento della durata degli interventi a favore delle imprese più virtuose – sottolineando come la strutturalizzazione di tali meccanismi ha non solo l'effetto di penalizzare le imprese che “vivono di cassa”, ma anche il pregio di «produrre lavoro/fatturato/PIL, interrompendo la deriva assistenzialistica che caratterizza ormai il nostro Paese» ⁽⁵⁵⁾.

4. Il finanziamento privato dei fondi di solidarietà bilaterali

Il sistema di finanziamento dei fondi di solidarietà bilaterali rappresenta un aspetto centrale della loro disciplina, nonché un elemento determinante ai fini della loro collocazione sistematica nel contesto degli strumenti di tutela dalla disoccupazione parziale (v. cap. II, § 2.2).

35 dipendenti, disponeva l'obbligo – prima inesistente – di assumere il lavoratore disabile non appena effettuata una nuova assunzione.

⁽⁵²⁾ Cfr. msg. Inps n. 637/2022, § 1.

⁽⁵³⁾ Art. 1, comma 220, l. n. 234/2021; *adde* msg. Inps n. 637/202, § 3.2.

⁽⁵⁴⁾ Art. 5, comma 1-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 195, lett. *b*, l. n. 234/2021.

⁽⁵⁵⁾ D. GAROFALO, *La Cassa Integrazione Guadagni ieri oggi domani: una storia senza fine*, in E. BALLETTI (a cura di), *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, Giappichelli, 2021, p. 50.

Il principio su cui esso poggia è quello dell'autosufficienza⁽⁵⁶⁾ poiché i fondi, che pur sono incardinati presso l'Inps, non godono di trasferimenti di risorse da parte dello Stato e sono integralmente finanziati dai privati, mediante contribuzione ripartita tra datori di lavoro e lavoratori⁽⁵⁷⁾. Tutte le tipologie di fondo, compreso il FIS, sgravano pertanto, entro il perimetro del proprio ambito di applicazione, la fiscalità generale dei costi necessari per garantire la liberazione dal bisogno generato dalle difficoltà occupazionali.

L'articolato sistema di finanziamento si compone di tre forme di contribuzione (*ex art. 33, commi 1, 2 e 3, d.lgs. n. 148/2015*), tutte strettamente ancorate al principio di corrispondenza tra provvista e prestazioni erogabili, la cui disciplina va letta in uno con il criterio di equilibrio contabile dei fondi, che impone il divieto di erogazione di prestazioni non dotate di adeguata copertura finanziaria, rafforzato dall'impegno previsionale a otto anni cui gli stessi fondi (eccetto il FIS) sono tenuti, nonché dalla rigorosa previsione in negativo, secondo cui «l'Inps è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza» (*art. 35, d.lgs. n. 148/2015*)⁽⁵⁸⁾.

Il meccanismo di contribuzione dei fondi bilaterali di solidarietà e del FIS è costituito in primo luogo dalla contribuzione ordinaria, posta in capo a datori e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e un terzo. Per i fondi bilaterali essa è prevista dall'art. 33, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, al fine di garantire una provvista di risorse continuative, adeguate sia per l'avvio dell'attività sia per la messa a regime dei fondi, da verificare anche sulla base dei bilanci di previsione.

La determinazione delle relative aliquote di contribuzione, calcolate sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali, è demandata ai decreti istitutivi dei fondi (*ex art. 26, commi 2 e 3, d.lgs. n. 148/2015*) anche se, di fatto, questi ultimi non godono di generosi spazi di manovra, stante il vincolo "di scopo" sancito a monte dal citato art. 33, comma 1.

Integra una forma di contribuzione ordinaria anche quella prevista dall'art. 29, comma 8, d.lgs. n. 148/2015, in relazione al FIS, che fissa l'aliquota di finanziamento allo 0,50% ovvero allo 0,80% rispettivamente per i datori di lavoro che, nel semestre precedente, abbiano occupato mediamente fino a 5 o più di 5 dipendenti⁽⁵⁹⁾. Anche in tal caso, come per la CIGS, il dettato normativo fa riferimento alla dimensione occupazionale relativa al "semestre precedente la data di presentazione della domanda", potendosi, quindi, richiamare le osservazioni svolte nel paragrafo che precede.

Vi è, poi, una contribuzione addizionale, a carico esclusivo dei datori di lavoro e connessa all'effettivo utilizzo delle prestazioni in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Essa è calcolata in rapporto alle retribuzioni perse e stabilita, per i

⁽⁵⁶⁾ V. R. BORTONE, *Finanziamento, prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, pp. 595 ss.

⁽⁵⁷⁾ D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, cit., pp. 1 ss.

⁽⁵⁸⁾ Sottolineano il legame tra le suddette disposizioni, definendolo come «prepotente filone conduttore della corrispondenza, genetica ma anche rigorosamente finanziaria» S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (diretto da), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2014, pp. 59 ss., spec. p. 70.

⁽⁵⁹⁾ L'art. 29, comma 8, d.lgs. n. 148/2015 come modificato dall'art. 1, comma 207, lett. e, l. n. 234/2021 introduce tali aliquote a decorrere dal 1° gennaio 2022, sostituendole alle previgenti, pari allo 0,65% e allo 0,45% rispettivamente per i datori di lavoro che occupavano mediamente più o meno di 15 dipendenti; cfr. art. 8, d.i. 21 luglio 2022.

fondi di solidarietà bilaterali, nella misura prevista dai decreti istitutivi e comunque non inferiore all'1,5% ⁽⁶⁰⁾, mentre nell'ambito della disciplina del FIS, nella misura del 4% della retribuzione persa ⁽⁶¹⁾.

Infine, per i soli fondi di solidarietà bilaterali è sancita una contribuzione straordinaria da parte dei datori di lavoro, connessa all'erogazione dell'assegno straordinario in caso di incentivazione all'esodo (di cui all'art. 26, comma 9, lett. c, d.lgs. n. 148/2015), per un importo corrispondente al fabbisogno di copertura dell'assegno stesso e della contribuzione correlata ⁽⁶²⁾.

Anche nell'impianto dei fondi bilaterali la legge di bilancio 2022 ha introdotto un meccanismo di abbattimento delle aliquote contributive che premia coloro che fanno un uso contenuto delle prestazioni del FIS (gli altri fondi non sono contemplati in quanto governati da regole proprie stabilite dai rispettivi decreti istitutivi).

A decorrere dal 1° gennaio 2025, il contributo addizionale dovuto al FIS è ridotto del 40% per i datori di lavoro che nel semestre precedente la presentazione della domanda abbiano occupato mediamente fino a 5 dipendenti a condizione che non abbiano fruito di AIS per almeno 24 mesi ⁽⁶³⁾.

La selettività di tale disposizione, applicabile esclusivamente ai datori di lavoro con meno di 6 occupati, e quindi ad alcuni soltanto dei destinatari delle prestazioni erogate del FIS, non pare trovare ragione diversa dal risparmio di spesa.

Da un lato, le imprese che potranno beneficiare della misura premiale sono quelle coperte dal FIS a partire dal 1° gennaio 2022 e cioè quelle che prima del riordino del 2021 non erano soggette ad alcun onere di finanziamento delle integrazioni salariali, sicché la *ratio* normativa potrebbe essere di alleggerire le imprese minori che dopo aver cominciato a sopportare il costo del contributo ordinario, possono giovare di uno "sconto" sulla contribuzione addizionale in caso di effettiva fruizione delle prestazioni.

Dall'altro lato, però, vi è l'analoga previsione che consente l'abbattimento della contribuzione addizionale per la CIG, la cui portata è invece generale, applicandosi a tutti coloro che rientrano nel campo applicativo di tale ammortizzatore sociale.

Ne consegue che i soli datori esclusi sono coloro che accedono al FIS e occupano oltre 5 dipendenti, i quali, fruendo saltuariamente dell'AIS, dovrebbero essere meritevoli del beneficio premiale al pari di chi ne occupa di meno ovvero di chi può accedere a CIGO e CIGS.

⁽⁶⁰⁾ Art. 33, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁶¹⁾ Art. 29, comma 8, su cui cfr. circ. Inps n. 30, 12 febbraio 2016, § 10 e msg. Inps n. 637/2022, cit., § 5.2.

⁽⁶²⁾ Art. 33, comma 3, d.lgs. n. 148/2015, il quale specifica che gli oneri e le minori entrate relativi alle prestazioni aggiuntive erogabili dai fondi bilaterali nel quadro dei processi connessi alla staffetta generazionale (introdotte *ex art.* 26, comma 9, lett. c-*bis*, d.lgs. n. 148/2015) sono finanziati mediante un contributo straordinario a carico esclusivo del datore di lavoro di importo corrispondente al fabbisogno di copertura delle predette voci di costo.

⁽⁶³⁾ Art. 29, comma 8-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 207, lett. f, l. n. 234/2021.

In aggiunta, la l. n. 234/2021 ha previsto, ma solo in via transitoria per gli anni 2022 e 2023, un trasferimento a carico dello Stato in favore del FIS per assicurare le prestazioni di AIS, sì da consentire l'erogazione delle prestazioni per i primi anni successivi all'ampliamento della platea dei beneficiari ⁽⁶⁴⁾.

Le tre forme di contribuzione di finanziamento soggiacciono, per espressa previsione legislativa, alle disposizioni vigenti in materia di contribuzione obbligatoria, ad eccezione di quelle relative agli sgravi contributivi ⁽⁶⁵⁾.

Il fondamento di tale assimilazione va rinvenuto nella funzione sostituiva che i fondi sono chiamati a svolgere rispetto alla previdenza obbligatoria, confermata dalla circostanza che, ove essi non siano istituiti, v'è l'obbligo per i datori di lavoro di confluire al FIS. La contribuzione da versare ai fondi è pertanto assimilata a quella della previdenza obbligatoria. Diversamente, l'esclusione della normativa in materia di sgravi, mira ad evitare che da agevolazioni di tale natura possa derivare una carenza delle risorse necessarie a garantire gli interventi dei fondi ⁽⁶⁶⁾.

L'obbligatorietà del versamento e la sottoposizione alle medesime regole prescritte per la contribuzione obbligatoria in favore degli enti pubblici, comprese quelle relative alla riscossione coattiva e all'apparato sanzionatorio, sono attributi propri della contribuzione dovuta a tutti i fondi, compresi quelli alternativi, le cui aliquote di contribuzione sono determinate da una fonte squisitamente privata e non già dagli accordi e dai contratti collettivi istitutivi come avviene per i fondi di solidarietà bilaterali e il FIS.

Sul fondamento dell'obbligo di contribuzione ai fondi bilaterali s'è già detto più sopra (cap. II, § 2.2, al quale si rinvia), ove si è sottolineato che essa è una diretta conseguenza del vincolo che sussiste in capo ai datori di lavoro di aderire agli enti negoziali istituiti nel proprio settore di riferimento in ragione della funzione pubblicistica da essi svolta e che trova ulteriore conferma anche nell'applicabilità agli enti bilaterali delle norme in materia di contribuzione obbligatoria.

Ciò che si vuole qui approfondire è la circostanza che il suddetto vincolo di iscrizione ai diversi fondi è stato avvalorato anche dalla previsione, aggiunta dalla legge di bilancio 2022 ⁽⁶⁷⁾, che ha attribuito rilevanza ai fini del rilascio del DURC al versamento dell'aliquota di contribuzione ordinaria ai fondi di solidarietà bilaterale e al FIS ⁽⁶⁸⁾.

Questa norma, che pur si limita a porre in capo alle imprese un onere di versamento della contribuzione, ha comunque l'effetto di sancire indirettamente anche l'adesione

⁽⁶⁴⁾ Art. 1, comma 255, l. n. 234/2021; tale agevolazione concorre con quella prevista per il solo anno 2022 dall'art. 1, comma 219, l. n. 234/2021, che aveva previsto una riduzione temporanea delle aliquote contributive per il FIS dello 0,35, 0,25, 0,11 e 0,560% a seconda del numero dei dipendenti e del settore di appartenenza; cfr. msg. Inps n. 637/2022 cit.

⁽⁶⁵⁾ Art. 33, comma 4, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁶⁶⁾ Così R. BORTONE, *op. cit.*, p. 597.

⁽⁶⁷⁾ Art. 40-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, inserito dall'art. 1, comma 214, l. n. 234/2021.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. M. MISCIONE, *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, in *DPL*, 2022, n. 21, p. 1334, secondo cui tale previsione comprova «l'obbligatorietà del pagamento dei contributi per tutti i fondi e in tal modo si conferma il vero e proprio obbligo d'adesione per tutti i datori di lavoro rientranti nel campo d'applicazione del settore», non potendosi, peraltro, sostenere che il DURC può essere non necessario e potrebbe costituire così un semplice "onere" e non un vero e proprio obbligo, nel senso cioè che l'adesione al fondo di "settore" è necessaria solo per fruire delle prestazioni; *contra* G. CANAVESI, *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto dalla Cig Covid-19 alla novella del d.lgs. n. 148/2015: quale continuità?*, cit., p. 465.

al sistema della bilateralità, perché utilizza la leva del DURC proprio per giungere a quel risultato ⁽⁶⁹⁾.

Una ulteriore forma di contribuzione, il cui versamento è parimenti obbligatorio in relazione ai fondi di cui agli artt. 26, 27 e 28, d.lgs. n. 148/2015, è data dalla contribuzione c.d. correlata ⁽⁷⁰⁾, che è stata definita «concettualmente a cavallo fra contribuzione e prestazioni» ⁽⁷¹⁾, in quanto qualificabile come una prestazione accessoria, a corredo di quella principale erogata dai fondi, cioè l' AIS, ed egualmente prevista a beneficio dei percettori di quest'ultima. L'onere relativo alla contribuzione correlata, la cui funzione è analoga a quella della contribuzione figurativa stabilita per la CIG ⁽⁷²⁾, è posto a carico dei fondi che vi provvedono mediante corresponsione alla gestione di iscrizione del lavoratore interessato in occasione dell'erogazione delle prestazioni ⁽⁷³⁾.

Detta obbligazione contributiva è tuttavia prevista *ex lege* solo in relazione all'erogazione dell' AIS, mentre in caso di prestazioni integrative *ex art.* 32, d.lgs. n. 148/2015, deve essere espressamente posta a carico dei fondi bilaterali e alternativi dai rispettivi decreti istitutivi ⁽⁷⁴⁾.

5. La corrispettività del sistema privato di integrazione del reddito e l'applicabilità (limitata) del principio di automaticità delle prestazioni

Ai summenzionati aspetti afferenti il finanziamento si aggiungono le previsioni, egualmente di carattere finanziario, dell'art. 35, d.lgs. n. 148/2015, che, per la loro pervasività rispetto all'attività erogativa dei fondi bilaterali, si pongono quale pietra angolare nella disciplina dei medesimi.

Il riferimento è alle norme che impongono ai fondi l'obbligo di bilancio in pareggio e il divieto di erogazione delle prestazioni in carenza di disponibilità (comma 1) ⁽⁷⁵⁾,

⁽⁶⁹⁾ V. così C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilaterale*, Cacucci, 2022, pp. 105-106.

⁽⁷⁰⁾ Art. 34, d.lgs. n. 148/2015, il quale specifica anche che tale contribuzione deve essere computata ai sensi dell'art. 40, l. n. 183/2010 e, pertanto, il valore retributivo da considerare per il calcolo «è pari all'importo della normale retribuzione che sarebbe spettata al lavoratore, in caso di prestazione lavorativa, nel mese in cui si colloca l'evento. Il predetto importo deve essere determinato dal datore di lavoro sulla base degli elementi retributivi ricorrenti e continuativi»; circ. Inps n. 30, 12 febbraio 2016, § 11.

⁽⁷¹⁾ S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 71.

⁽⁷²⁾ Sulla riconduzione di tale contribuzione costituisce all'istituto della contribuzione figurativa cfr. M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, p. 427 ss.

⁽⁷³⁾ Per quanto concerne le prestazioni erogate dai fondi di solidarietà alternativi, il secondo periodo dell'art. 34, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, prevede un meccanismo diverso da quello operante per gli altri fondi, poiché la contribuzione correlata deve essere versata all'Inps dal datore di lavoro, con diritto di rivalsa sui fondi medesimi; con circ. Inps n. 53, 12 aprile 2019, l'Istituto ha però semplificato tale sistema di accredito della contribuzione omologandolo a quello vigente per i fondi ordinari e per il FIS.

⁽⁷⁴⁾ Art. 34, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁷⁵⁾ M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, p. 354, che qualificano la norma come «clausola di salvaguardia finanziaria».

nonché la possibilità di concedere gli interventi solo previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse già acquisite (comma 2) ⁽⁷⁶⁾.

I fondi bilaterali dell'art. 26 e il FIS hanno, inoltre, l'obbligo di presentare bilanci di previsione a otto anni basati sullo scenario macroeconomico coerente con il più recente Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento (comma 3) ⁽⁷⁷⁾. Sulla base di tali bilanci, il comitato amministratore del fondo ha facoltà di proporre modifiche in relazione all'importo delle prestazioni o alla misura dell'aliquota di contribuzione (comma 4). Ove il comitato amministratore non adempia, o comunque in caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio, ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, l'aliquota contributiva può essere modificata con decreto del Ministero del lavoro e del MEF (comma, 5 prima parte). In assenza di adeguamento contributivo, l'Inps è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza (comma 5, ultima parte).

Come si vede, il rispetto del principio di pareggio di bilancio è presidiato, mediante una disciplina puntuale e inderogabile, dall'attività di vigilanza del comitato amministratore di ciascun fondo ⁽⁷⁸⁾ (che mira ad assicurare l'equilibrio tra le risorse in entrata e l'erogazione delle prestazioni) e dalla predisposizione dei bilanci annuali e previsionali ⁽⁷⁹⁾. Con la medesima finalità, il comitato non solo determina e adegua le aliquote contributive, ma delibera anche in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti ⁽⁸⁰⁾.

In aggiunta, per il FIS vigeva un altro limite, eliminato dalla legge di bilancio 2022 ⁽⁸¹⁾, il c.d. tetto aziendale, in virtù del quale le prestazioni dovevano comunque essere determinate entro il limite di 10 volte ⁽⁸²⁾ l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal

⁽⁷⁶⁾ Il suddetto obbligo di pareggio di bilancio non va inteso in senso stretto come divieto di gestione in attivo, in quanto esso non determina per i fondi l'obbligo di distogliere le risorse accumulate per destinarle a fini diversi da quelli per cui sono state raccolte (ad esempio facendo confluire il *surplus* come voce attiva del bilancio dell'Inps), ma esclusivamente come un divieto di erogare prestazioni oltre i limiti delle risorse finanziarie disponibili; così R. BORTONE, *op. cit.*, p. 596; G. LEONE, *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 283.

⁽⁷⁷⁾ Secondo M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in M. FAIOLI, M. RAITANO (a cura di), *I fondi di solidarietà bilaterale del Jobs Act. Problemi giuridici e analisi economica*, Working Paper Fondazione G. Brodolini, 2015, n. 9, p. 407 si tratta di «un bilancio di sostenibilità pluriennale – statistico, a finestre mobili, che è tipico delle gestioni previdenziali pubbliche e private»; M. DI RIENZO, *op. cit.*, p. 616, sottolinea che l'indicazione della obbligatorietà di bilanci previsionali e consuntivi dimostra in modo inequivocabile l'influenza nella materia dei fondi dei principi di contabilità pubblica.

⁽⁷⁸⁾ Art. 36, comma 1, lett. *d*, d.lgs. n. 148/2015, che prescrive il compito di «vigilare sull'affluenza dei contributi, sull'ammissione agli interventi e sull'erogazione dei trattamenti, nonché sull'andamento della gestione».

⁽⁷⁹⁾ Art. 36, comma 1, lett. *a*, e art. 35, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁸⁰⁾ Art. 36, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁸¹⁾ Art. 1, comma 207, lett. *d*, l. n. 234/2021 che ha introdotto il comma 4-*bis* all'art. 29, d.lgs. n. 148/2015, il quale dispone che per i trattamenti relativi a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, non si applica la disposizione di cui al comma 4, secondo periodo.

⁽⁸²⁾ L'originaria previsione di cui all'art. 44, comma 5, d.lgs. n. 148/2015, poi abrogata dall'art. 1, comma 159, l. n. 205/2017, stabiliva, al fine di consentire l'erogazione delle prestazioni per i primi anni di operatività del FIS, che il tetto aziendale, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a favore del datore di lavoro, fosse così determinato: a) nessun limite per le prestazioni erogate nell'anno 2016;

singolo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso ⁽⁸³⁾.

L'abrogazione di tale vincolo, che determinava l'applicazione, nell'ambito del FIS, di uno schema a capitalizzazione virtuale, in cui i conti individuali facevano capo al datore di lavoro e non al singolo lavoratore ⁽⁸⁴⁾, svincola (parzialmente) l'accesso ai trattamenti, che restano così soggetti al solo limite generale della disponibilità delle risorse finanziarie acquisite ⁽⁸⁵⁾.

La previsione del tetto aziendale, originariamente stabilita e poi abrogata per il solo FIS, è, invece, eventuale e rimessa alla valutazione dell'autonomia privata collettiva per tutti gli altri fondi ⁽⁸⁶⁾, alcuni dei quali hanno previsto un meccanismo analogo a quello legale, limitando l'accesso alle prestazioni sia in proporzione alla contribuzione dovuta in un certo arco temporale, sia in funzione delle prestazioni già deliberate e degli oneri di gestione e amministrazione del fondo stesso ⁽⁸⁷⁾.

La rigidità del suddetto meccanismo di proporzionalità tra prestazioni e contribuzione (derivante dai tetti aziendali) riduce la portata solidaristica dei fondi in uno con la loro anima mutualistica ⁽⁸⁸⁾, che è invece dimostrata dal fatto che il sistema di finanziamento dei fondi stessi soggiace al principio della ripartizione.

b) 10 volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2017; c) 8 volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2018; d) 7 volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2019; e) 6 volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2020; f) 5 volte la contribuzione ordinaria dovuta, per l'anno 2021 (v. circ. Inps n. 30, 12 febbraio 2016, § 6, nonché circ. Inps n. 176, 9 settembre 2016, § 5); ne derivava che a regime (anno 2022), per ciascun datore di lavoro, i tetti aziendali sarebbero stati determinati in misura non superiore a 4 volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal singolo datore di lavoro, dalla data di costituzione del FIS, tenuto conto delle prestazioni già concesse alla singola azienda.

⁽⁸³⁾ Previsione analoga era stata adottata, durante la vigenza della disciplina pandemica, in modo esplicito per il FIS dall'art. 19, comma 3, d.l. n. 18/2020, mentre era indirettamente ricavabile dall'interpretazione fornita dall'Inps nella circ. n. 47, 28 marzo 2020, per gli altri fondi.

⁽⁸⁴⁾ Così M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 409.

⁽⁸⁵⁾ Per considerazioni approfondite circa il costo effettivo derivante in capo ai datori di lavoro dall'applicazione del tetto aziendale v. S. CAFFIO, *Questioni in tema di finanziamento (e) di prestazioni (accessorie) dei fondi di solidarietà bilaterali*, in *LG*, 2020, n. 5, pp. 491 ss.

⁽⁸⁶⁾ Sul punto cfr. circ. Min. lav. n. 20, 21 ottobre 2022, in cui si sottolinea che le parti sociali, nell'adeguare le prestazioni erogate dai fondi ai requisiti dell'art. 30, comma 1-bis, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dalla l. n. 234/2021, dovranno verificare, con particolare riferimento alla durata dell' AIS, che la medesima non solo sia formalmente conforme alla nuova normativa, ma ne garantisca il rispetto in concreto, tenendo conto dei cc.dd. tetti aziendali, eventualmente modificando il decreto di disciplina del fondo sì da eliminare o rimodulare la previsione di tali limiti ovvero aumentando l'aliquota di contribuzione ordinaria, se rimodulando tali limiti non sia rispettato il principio di equilibrio finanziario di cui all'art. 35, d.lgs. n. 148/2015.

⁽⁸⁷⁾ Per un quadro riepilogativo delle previsioni concernenti il tetto aziendale stabilite dai decreti istitutivi dei fondi costituiti ai sensi dell'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, cfr. msg Inps n. 3617, 20 settembre 2017, ove si segnala anche che alcuni fondi non prevedono meccanismi di proporzionalità tra contributi dovuti e prestazioni erogabili, quali ad esempio i fondi di solidarietà del Gruppo Poste Italiane, delle imprese esercenti il servizio di riscossione tributi erariali e del settore delle attività professionali; l'FSBA, pur non fissando alcun tetto aziendale, impone, invece, ai fini della erogabilità delle prestazioni, la regolarità contributiva rispetto agli adempimenti nei confronti del fondo stesso, prevedendosi, in caso contrario la sospensione della liquidazione dei trattamenti sino ad avvenuta regolarizzazione (art. 12, regolamento FSBA, 30 aprile 2019, come integrato dall'accordo del 2 settembre 2022).

⁽⁸⁸⁾ Così A. VENTURA, *Operatività del fondo di integrazione salariale per i dipendenti degli studi professionali*, documento di ricerca della Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 7 giugno 2018.

Quest'ultimo è, infatti, governato dalle regole del limite delle risorse disponibili e dal divieto di erogare le prestazioni in carenza di disponibilità che impone agli enti bilaterali di respingere le domande di prestazione non già nel caso di omesso versamento della contribuzione dovuta a copertura delle stesse, ma solo nelle ipotesi di complessiva indisponibilità del fondo ⁽⁸⁹⁾. Tale schema è, quindi, espressione di una solidarietà di settore ed autofinanziata, propria dei soggetti negoziali cui è stata affidata la tutela integrativa del reddito sostitutiva di quella pubblica ⁽⁹⁰⁾.

Con riferimento al complesso delle suddette prescrizioni in materia di finanziamento e limiti all'erogazione delle prestazioni da parte dei fondi, una parte della dottrina ⁽⁹¹⁾ ha colto l'influenza degli artt. 81 e 97 Cost., come novellati dalla l. cost. 1/2012, nonché dalla l. n. 243/2012, nel cui contesto storico d'adozione si sono iscritte la l. n. 92/2012 e il d.lgs. n. 148/2015. Queste ultime riforme, che hanno delineato l'attuale sistema dei fondi di solidarietà bilaterali, improntandolo alla regola della corresponsività, darebbero attuazione concreta alle prescrizioni costituzionali sul contenimento della spesa pubblica e porrebbero, altresì, in luce l'aspetto, problematico, del potenziale conflitto tra i principi enunciati dagli artt. 81 e 97 Cost., da una parte, e le prescrizioni dell'art. 38 Cost., dall'altra ⁽⁹²⁾.

Altra dottrina, al di là dell'aggancio costituzionale, valorizza la funzione sottesa a tale apparato di regole, individuandola nella garanzia della stabilità del sistema finanziario dei fondi, ove è escluso possano confluire iniezioni di liquidità "esterne" provenienti dalla fiscalità generale ⁽⁹³⁾.

In ogni caso, la conseguenza derivante dai vincoli di gestione finanziaria è un condizionamento del diritto soggettivo del contribuente a fruire delle prestazioni dei fondi nei momenti in cui si concretizza il rischio derivante dall'insufficienza reddituale, poiché a fronte di un obbligo di contribuzione sussiste un diritto solo "in astratto" a ricevere la controprestazione ⁽⁹⁴⁾.

⁽⁸⁹⁾ In ciò i fondi di solidarietà bilaterali si distinguono dai fondi di previdenza complementare, ove a prevalere è stata la volontà di dare sicura garanzia della soddisfazione delle aspettative e dei diritti dei lavoratori iscritti sul piano della certezza circa l'erogazione della prestazione in favore del lavoratore o dei suoi eredi, pur rimanendone incerto l'ammontare per via degli investimenti del capitale; così M. PERSIANI, *Luci, ombre e declino della solidarietà nella previdenza sindacale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Bari, 2015, II, p. 749.

⁽⁹⁰⁾ Così M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit.; in senso analogo G. LEONE, *op. cit.*, 283-284, la quale ritiene che l'applicazione dello schema di finanziamento a ripartizione esprima non solo il principio di solidarietà endocategoriale, ma anche intergenerazionale, pur sottolineando come da esso possa derivare un'incertezza di erogazione delle prestazioni a fronte di trattamenti che sono sostitutivi di quelle previsti dalla legge, diversamente da quanto avviene nel caso dei fondi complementari ove lo schema a capitalizzazione può determinare un "difetto di solidarietà", ma nell'ambito di prestazioni che vanno ad aggiungersi a quelle obbligatorie.

⁽⁹¹⁾ M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 433; con riguardo alla disciplina dettata dalla riforma Fornero un analogo giudizio era stato espresso da M. CINELLI, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, p. 424; ID., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, cit., p. 259.

⁽⁹²⁾ M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 433, secondo cui sarebbe evincibile dall'orientamento del legislatore una prevalenza dei vincoli economici in termini di priorità sulla previdenza di sostegno al reddito in caso di disoccupazione.

⁽⁹³⁾ G. LEONE, *op. cit.*, pp. 283 e 285.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. in proposito le osservazioni di M. FAIOLI, *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, cit., p. 409, il quale evidenzia come al fine di scongiurare tale eventualità, il legislatore del

In tal modo, l'autosufficienza dei fondi determina una forma di incertezza nell'erogazione dei trattamenti perché incide sulla piena operatività di uno dei principi fondamentali della materia previdenziale, quale il meccanismo di automaticità delle prestazioni *ex art.* 2116 c.c., che rende la corresponsione dei trattamenti, automatica appunto, per tutti i lavoratori a prescindere dal pregresso adempimento contributivo del datore ⁽⁹⁵⁾.

Invero, nel caso dei fondi, il principio di automaticità non è del tutto escluso, ma resta solo parzialmente valido, tanto che in proposito si è parlato di “quasi automatismo” ⁽⁹⁶⁾ o di “semi automaticità” ⁽⁹⁷⁾ o ancora di “automaticità condizionata” delle prestazioni ⁽⁹⁸⁾.

L'erogazione dei trattamenti previdenziali da parte degli enti di solidarietà bilaterali mantiene, infatti, il carattere di automaticità anche nelle ipotesi di omissione contributiva dei datori di lavoro ⁽⁹⁹⁾. Ciò in virtù del fatto che il divieto di autorizzare le prestazioni in eccedenza opera su un piano generale/collettivo, essendo connesso alla indisponibilità di risorse del fondo e al complessivo equilibrio di bilancio di quest'ultimo, ma non anche alla posizione soggettiva individuale, non essendo richiesta una perfetta corrispondenza tra provvista accumulata da ciascun lavoratore e prestazioni da questo richieste ⁽¹⁰⁰⁾. In altri termini, il diritto del beneficiario al trattamento previdenziale sussiste indipendentemente dall'inadempimento del versamento contributivo da parte del datore di lavoro, ma comunque entro il limite della capienza totale del fondo.

2012 e poi quello del 2015 abbiano opportunamente fatto affidamento su sistemi consolidati di fondi, in cui i datori di lavoro contribuenti costituiscono una solida massa critica capace di garantire la sostenibilità finanziaria degli enti stessi nel medio e lungo periodo (da verificare nel termine di 8 anni); nella medesima direzione, secondo l'A., si pongono altresì le previsioni che consentono la costituzione di fondi intersettoriali ovvero la confluenza nel fondo di solidarietà bilaterale del Fondo interprofessionale per la formazione, che permettono l'aggregazione di un maggior numero di imprese e assicurano una diversificazione del rischio tra settori, nonché una migliore efficienza amministrativa. ⁽⁹⁵⁾ Evidenziano criticamente l'inapplicabilità di questo principio S. GIUBBONI, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 722; S. RENGA, *Bilateralità e sostegno al reddito*, Padova, 2013, pp. 122 e 138; D. GAROFALO, *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivi alla ricollocazione*, in M. BROLLO (a cura di), *Mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2012, p. 889; E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit., pp. 594-595.

⁽⁹⁶⁾ M. FAIOLI, *I fondi bilaterali di solidarietà nel Jobs Act. Problemi giuridici e analisi economica*, cit., p. 433.

⁽⁹⁷⁾ A. VENTURA, *Il “Jobs Act” e la bilateralità “perduta”: dal Fondo di solidarietà bilaterale residuale al Fondo di integrazione salariale*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 321.

⁽⁹⁸⁾ G. SIGILLÒ MASSARA, *I fondi di solidarietà bilaterali: natura e regime delle prestazioni*, in G. CANAVESI (a cura di), *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?*, EUM, 2019, p. 127; S. GIUBBONI, P. SANDULLI, *op. cit.*, p. 76.

⁽⁹⁹⁾ S. CAFFIO, *Prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali e inadempimento contributivo datoriale*, in LG, 2020, n. 5, p. 484, sottolinea come tale omissione contributiva possa avere luogo sia ove il datore di lavoro abbia aderito al fondo e, quindi, risulti censito dall'Inps quale soggetto sottoposto all'obbligo in discorso, sia nel caso in cui l'impresa non sia mai stata censita dall'Istituto previdenziale come soggetto obbligato in quanto sottrattosi dolosamente all'adempimento; tale ultima eventualità è divenuta però residuale a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 234/2021 che, avendo esteso l'ambito di applicazione dei fondi anche alle imprese con dipendente unico, ha comportato l'obbligo di censimento per tutti i datori di lavoro.

⁽¹⁰⁰⁾ G. LEONE, *op. cit.*, p. 283; L. SURDI, *Il sistema dei fondi di solidarietà*, in C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, 2018, p. 137.

A una diversa conclusione, che porti cioè all'esclusione *tout court* del principio di automaticità, non è possibile giungere neppure considerando i vincoli derivanti dai c.d. tetti aziendali alle prestazioni fruibili dal singolo datore, poiché essi, da un lato, si pongono quali limiti al *quantum* e non all'*an* del trattamento autorizzabile e, dall'altro lato, operano in relazione ai contributi "dovuti" e non a quelli effettivamente "versati" (101).

L'automatismo "ridotto" è, in sostanza, un diretto portato della natura esclusivamente privatistica del finanziamento dei fondi di solidarietà, ove non vi è spazio alcuno per gli interventi concorrenti della finanza pubblica e si assiste ad una stretta applicazione del modello mutualistico-assicurativo (102).

Va però considerato che lo schema operativo dei fondi si allontana parzialmente anche dal modello di riferimento, perché i principi assicurativi *strictu sensu* intesi postulano indefettibilmente, in caso di versamento di un premio, la corresponsione della prestazione al verificarsi del rischio tutelato. Nell'ambito degli enti collettivi, invece, la vigenza di un vero e proprio obbligo contributivo, insieme a quella del composito principio di autosufficienza finanziaria, ammette che le prestazioni siano solo eventuali.

Di qui, i dubbi di ragionevolezza in merito a un sistema di sostegno al reddito che ove gestito dalla previdenza pubblica (tramite la CIG) assicura prestazioni necessitate anche in caso di disavanzi nella gestione Inps di afferenza, grazie all'apporto della fiscalità generale, mentre nei settori affidati alla previdenza privata è governato dalla logica del "chi prima arriva, meglio alloggia". In quest'ultimo ambito, il rischio dell'inadempimento da parte di alcuni datori di lavoro non viene ripartito sulla generalità dei contribuenti, ma è, al contrario addossato, proprio su coloro hanno concorso a preconstituire la necessaria provvista finanziaria effettuando regolarmente i versamenti dovuti e che, ciò nonostante, possono vedersi negato l'accesso ai trattamenti (103).

Al fine di evitare il prodursi di tale conseguenza, non solo la legge ha affidato al comitato amministratore il compito di adeguare gli importi delle prestazioni e delle aliquote contributive dei fondi, ma il riordino del 2021 ha anche aggiunto un altro meccanismo. Onde aggirare la limitata portata del principio di automaticità e assicurare a tutti una protezione in caso di bisogno (in linea con la *ratio* di fondo dell'estensione universalistica delle integrazioni reddituali), la l. n. 234/2021 ha previsto, quanto meno nell'area delle integrazioni salariali straordinarie, l'intervento della CIGS a favore dei

(101) Sul punto cfr. S. CAFFIO, *Prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali e inadempimento contributivo datoriale*, cit., 484 ss.; cfr. anche msg. Inps n. 3617/2017, cit., § 1, secondo cui, per espressa disposizione dei decreti, il tetto aziendale è parametrato sulla contribuzione dovuta dal datore di lavoro, a nulla rilevando l'importo della contribuzione effettivamente versata dal medesimo e, quindi, ai fini dell'erogazione della prestazione non è richiesta la regolarità contributiva dell'azienda.

(102) Sul punto v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam, 2008, p. 36; V. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, 2002, pp. 39 ss., spec. pp. 48-51.

(103) S. RENGA, *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (diretto da), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, 2014, p. 384, che al proposito evidenzia criticamente come i diritti soggettivi dei lavoratori nel sistema dei fondi siano vincolati e variabili in dipendenza delle risorse disponibili.

datori di lavoro che non sono «coperti» dai fondi bilaterali *ex artt.* 26, 27, 40 ⁽¹⁰⁴⁾. Espressione quest'ultima (come si è già visto *supra*, cap. II) che determina l'accesso alla CIGS non solo per il tramite del FIS a favore delle imprese con più di 15 dipendenti che non “aderiscano” ad uno dei tre tipi di fondi suddetti, ma anche a coloro che siano iscritti a tali fondi e non possano fruire delle relative prestazioni in ragione dei limiti derivanti dall'obbligo del pareggio di bilancio e della non erogabilità delle prestazioni in carenza di disponibilità finanziaria.

6. Nuove istanze di protezione: gli ammortizzatori sociali per i lavoratori autonomi

Tradizionalmente, la legislazione protettiva del lavoro e l'attribuzione dei diritti sociali di prestazione, come quelli previdenziali, sono state riservate ai lavoratori subordinati in virtù della soggezione giuridica al potere direttivo datoriale e della vulnerabilità economica che ne caratterizza la posizione all'interno del mercato del lavoro. Tuttavia, fenomeni come la debolezza socio-economica ⁽¹⁰⁵⁾, la dipendenza economica ⁽¹⁰⁶⁾, la povertà lavorativa ⁽¹⁰⁷⁾, sono da tempo largamente riscontrabili anche nell'area del lavoro autonomo.

⁽¹⁰⁴⁾ Art. 20, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, il quale testualmente prevede che «per i trattamenti di integrazione salariale relativi a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, la disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi trovano applicazione in relazione ai datori di lavoro non coperti dai fondi di cui agli articoli 26, 27 e 40 e che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di quindici dipendenti, per le causali di cui all'articolo 21, comma 1».

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. sul tema del lavoro autonomo debole in particolare G. SANTORO PASSARELLI, *Falso lavoro autonomo e lavoro autonomo economicamente debole ma genuino: due nozioni a confronto*, in RIDL, 2013, n. 1, I, pp. 112 ss.; ID. *Civiltà giuridica e trasformazioni sociali nel diritto del lavoro*, in Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche, n. 9, pp. 147 ss.

⁽¹⁰⁶⁾ Sul lavoro autonomo economicamente dipendente e sull'esigenza di apprestare apposite tutele previdenziali A. PERULLI, *Costanti e varianti in tema di subordinazione e autonomia*, in LD, 2015, n. 2, pp. 259 ss.; EUROPEAN PARLIAMENT, *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Employment Policy, 2013; M. PALLINI, *Il lavoro economicamente dipendente*, Cedam, 2013; M. MARAZZA, *Il lavoro autonomo dopo la riforma del Governo Monti*, in ADL, 2012, n. 4/5, pp. 875 ss.; O. RAZZOLINI, *Lavoro economicamente dipendente e requisiti quantitativi*, in DLRI, 2011, n. 132, pp. 631 ss.; M.T. CARINCI, *Il dialogo fra Pino Santoro Passarelli e la dottrina. Dalla parasubordinazione al lavoro economicamente dipendente*, in ADL, 2006, n. 4/5, pp. 906 ss.

⁽¹⁰⁷⁾ Sul fenomeno dei c.d. *working poor* nel lavoro autonomo v. *ex multis* O. RAZZOLINI, *Collective action for self-employed workers: a necessary response to increasing income inequality*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”.INT, 2021, n. 155; M. TUFO, *I working poor in Italia*, in RDSS, 2020, n. 1, pp. 185 ss.; A. LASSANDARI, *Oltre la «grande dicotomia»? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in LD, 2019, n. 1, pp. 81 ss.; M. RAFFANO, M. JESSUOLA, M. NATALI, E. PAVOLINI, *I working poor in Italia*, in Quaderni della coesione sociale, 2019, n. 2; M. JESSUOLA, E. PAVOINI, F. STRATI, *Thematic report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, ESPN, 2017; S. SPASOVA, D. GHAILANI, D. BOUGET, B. VENERCKE, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: a study of national policies 2017*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2017.

Non potendo essere questa la sede per ripercorrere analiticamente le tappe evolutive di un simile processo di “precarizzazione” del lavoro autonomo ⁽¹⁰⁸⁾, ciò su cui si può e si vuole concentrare l’attenzione è, da un lato, la mancanza, tipica nell’ordinamento nazionale, di forme di tutela a beneficio dei lavoratori indipendenti nelle ipotesi di riduzioni del reddito derivanti dalla mancanza o dalla discontinuità del lavoro e, dall’altro lato, la circostanza che, soprattutto a partire dalla crisi pandemica, il legislatore ha cominciato a farsi carico di colmare tale lacuna, gettando le basi per un sistema di tutela a loro specificamente rivolto.

L’assenza di tutela previdenziale è stata storicamente giustificata in ragione dell’assetto strutturale del rapporto di lavoro autonomo, il cui tratto caratterizzante è l’assunzione dei rischi connessi all’esecuzione della prestazione in capo al prestatore d’opera o di servizi. Tale soggetto, che è ad un tempo il debitore della prestazione di lavoro e colui che organizza l’attività per eseguirla, perde il diritto al corrispettivo sia in caso di inutilità dell’opera sia di impossibilità sopravvenuta per cause non imputabili (*ex art. 2228 c.c.*) ⁽¹⁰⁹⁾. Del resto, la stessa auto-determinazione delle modalità esecutive della prestazione esclude, nella maggior parte dei casi, che l’impossibilità di esecuzione della prestazione di lavoro possa ritenersi non imputabile ovvero imputabile alla volontà di terzi (come avviene, invece, nell’area del lavoro subordinato per le causali che consentono l’accesso alla CIGO e alla CIGS). Del pari, poiché la diminuzione o la cessazione dell’attività rientrano tra gli eventi riconducibili all’attività gestoria e organizzativa facente capo al prestatore, quest’ultimo sopporta anche le conseguenze derivanti della sospensione o della riduzione dell’attività per calo o mancanza di commesse ⁽¹¹⁰⁾. La carenza di tutele specifiche a sostegno del reddito dei lavoratori autonomi, sebbene trovi la propria *ratio* nella struttura del contratto di prestazione d’opera e sia caratteristica del sistema di welfare italiano, è stata nel tempo messa in discussione dalla crescente debolezza economica che ha riguardato anche i lavoratori indipendenti, soprattutto in posizione di dipendenza economica, e persino l’area del lavoro libero professionale (anche ordinistico).

Tuttavia, l’istanza di accrescimento delle tutele integrative del reddito per tutti coloro che vivono del proprio lavoro, indipendentemente dalla tipologia da cui esso trae origine, ha trovato nuovo vigore di fronte alla necessità di contrastare gli effetti economici e sociali della crisi pandemica che ha afflitto il mondo produttivo senza eccezioni

⁽¹⁰⁸⁾ Fornisce una dettagliata panoramica delle diverse categorie di lavoratori autonomi che presentano, sotto diversi profili, aspetti di vulnerabilità socio-economica A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *RDSS*, 2021, n. 2, pp. 210 ss., cui si rinvia per l’ampia bibliografia; v. anche S. BOLOGNA, A. FUMAGALLI (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Feltrinelli, 1997 e A. FUMAGALLI, *Le trasformazioni del lavoro autonomo tra crisi e precarietà: il lavoro autonomo di III generazione*, in *Quaderni di ricerca sull’artigianato*, n. 2, pp. 225 ss., spec. pp. 241 ss., che distinguono l’evoluzione del lavoro autonomo per “generazioni”.

⁽¹⁰⁹⁾ Già L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, ed. a cura di M. NAPOLI, Vita e pensiero, 1901, p. 25, sottolineava come il lavoro autonomo è «compiuto entro la sfera d’azione di chi se lo è assunto», con la conseguenza che chi si impegna a compiere un’opera si assume il rischio di non poterla compiere per cause che esulano dalla propria sfera d’azione.

⁽¹¹⁰⁾ F. SCARPELLI, *Il lavoro autonomo nell’emergenza tra bisogno (poche) tutele, regole del contratto*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D’ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, pp. 167 ss., spec. pp. 229 ss.; G. CANAVESI, *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, in *LDE*, 2021, n. 3, pp. 1 ss.

settoriali, dimensionali o categoriali, ma ha avuto ricadute più pesanti proprio per i lavoratori autonomi ⁽¹¹¹⁾.

La mera percorribilità dei rimedi civilistici nei casi di perdita o sospensione delle commesse e, quindi, di riduzione del fatturato da parte dei prestatori d'opera ⁽¹¹²⁾, come pure l'impossibilità di applicare tutele interne al rapporto assimilabili a quelle dei lavoratori subordinati (quali il blocco dei licenziamenti e la sospensione del rapporto di lavoro con accesso alle integrazioni salariali), hanno spinto il legislatore dell'emergenza ad apprestare una serie di prestazioni rivolte specificamente agli autonomi.

Si è trattato di misure di sostegno al reddito di tipo assistenziale, interamente finanziate dalla fiscalità generale, operanti all'"esterno" del rapporto e consistenti in prestazioni indennitarie ovvero nell'accesso ad un fondo c.d. di ultima istanza ⁽¹¹³⁾.

L'acutizzarsi della condizione di bisogno legata alla precarietà e alla discontinuità occupazionale, conseguente alla pandemia (ma già preesistente) ⁽¹¹⁴⁾, ha portato al superamento dei tradizionali confini tra lavoro indipendente e lavoro subordinato nell'area della tutela reddituale ove l'adozione di nuove forme di protezione, rivolte ai presta-

⁽¹¹¹⁾ Basta confrontare le risultanze delle indagini relative al primo anno dell'emergenza pandemica per constatare che tra i lavoratori maggiormente colpiti dalla crisi vi sono stati gli autonomi; cfr. MLPS, ISTAT, ANPAL, INAIL, INPS, *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, 2020, p. 25; secondo i dati Istat (*Il carico fiscale e contributivo di individui e famiglie – anni 2019-2020*, disponibile sul sito dell'Istituto) il reddito medio da lavoro autonomo, al lordo delle imposte e dei contributi sociali, ha subito nel 2020 una riduzione del 5,9% rispetto al 2019, contro il 4,3% di quello da lavoro dipendente; BANCA D'ITALIA, *Indagine Straordinaria sulle Famiglie italiane* (II edizione, dicembre 2020, disponibile sul sito istituzionale dell'ente), riporta che i lavoratori autonomi sono la categoria che ha visto maggiormente contrarre il reddito a seguito dell'emergenza: il 51,7% ha registrato una riduzione, tra l'inizio del *lock-down* e dicembre 2020, tale riduzione nel 20,2% dei casi è stata inferiore al 25%, nel 14,6% tra il 25% e 50% e nell'8,8% superiore al 50%; a ciò vanno aggiunti i dati relativi all'occupazione, che nel corso della pandemia hanno evidenziato un quadro fortemente negativo per il settore autonomo, cfr. i dati Istat relativi al III trimestre 2021 ove gli occupati risultavano 350 mila in meno rispetto allo stesso periodo del 2019, registrando un decremento nell'arco di due anni del 6,6%, con una quota di autonomi sul totale degli occupati che è passata dal 22,6% del 2019 al 21,4% del 2021.

⁽¹¹²⁾ Con specifico riguardo ai rimedi contrattuali esperibili dai lavoratori autonomi nei casi di impossibilità della prestazione conseguenti ai provvedimenti adottati per effetto dell'emergenza Covid-19 cfr. ancora F. SCARPELLI, *op. cit.*, pp. 244 ss.; G. CAVALLINI, *Emergenza Covid e contratto di lavoro autonomo*, in *Giustiziacivile.com*, 2020.

⁽¹¹³⁾ Sulle misure adottate a favore degli autonomi durante la pandemia v. tra i molti a S. CAFFIO, *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, C. GAROFALO, *Le prestazioni in favore dei lavoratori autonomi e liberi professionisti* e C. GAROFALO, *L'istituzione del fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19*, tutti in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente pp. 189 ss., pp. 247 ss., pp. 312 ss.; G.G. CRUDELI, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, F. BELMONTE, *Le (ulteriori) misure di sostegno economico per i lavoratori agricoli e per quelli Operanti nel settore dello spettacolo*, entrambi in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, 2020, rispettivamente pp. 97 ss., pp. 101 ss.

⁽¹¹⁴⁾ Sulla condizione di debolezza dei lavoratori autonomi prima della pandemia cfr. *ex multis* A. PERULLI, *Lavoro autonomo e dipendenza economica, oggi*, in *RGL*, 2003, n. 2, I, pp. 221 ss.

tori di lavoro in difficoltà, senza distinzione, ha portato ad un rafforzamento dei legami di solidarietà generali, estendendoli oltre l'ambito lavoristico e pervadendo quello del diritto dei contratti ⁽¹¹⁵⁾.

Questo fenomeno si inserisce in uno scenario di più ampio respiro in cui i contorni tra autonomia e subordinazione sono sempre più sbiaditi a causa dell'evoluzione dei processi produttivi che hanno trasformato profondamente le modalità di esecuzione delle prestazioni di lavoro e hanno portato ad una ibridazione e frantumazione delle fattispecie. Ciò ha determinato, sul fronte della protezione sociale, una tendenziale unificazione delle tutele: la maggiore autonomia che connota, da un lato, molti rapporti di lavoro subordinato e la contrapposta condizione di dipendenza economica e debolezza contrattuale propria di alcuni rapporti di lavoro autonomi, dall'altro, hanno comportato un disallineamento tra la tutele del rapporto di lavoro e quelle del welfare, facendo fuoriuscire queste ultime «dalla direttrice, una volta esclusiva, del lavoro subordinato, secondo una tendenza che è poi divenuta debordante come misura di contrasto all'emergenza sociale creata dalla pandemia» ⁽¹¹⁶⁾.

Prestazioni di integrazione al reddito del tipo di quelle previste nel corso dell'emergenza pandemica, sebbene sostanzialmente sconosciute in passato, sembrano destinate a permanere anche oltre la vigenza della normativa speciale, trovando stabilizzazione, con i dovuti aggiustamenti, anche nella disciplina ordinaria.

Una simile considerazione muove dalla circostanza che già prima della crisi iniziata nel 2020, la protezione sociale dei lavoratori autonomi ha costituito oggetto di numerose raccomandazioni di livello sovranazionale, ma anche di spunti di riflessione e proposte di riforma in ambito nazionale.

Nel 2019 l'OIL ⁽¹¹⁷⁾ aveva incluso tra le dieci raccomandazioni formulate nell'ambito del rapporto della Commissione mondiale sul futuro del lavoro la necessità di fornire protezione sociale universale dalla nascita alla vecchiaia in favore di tutti i lavoratori, compresi gli autonomi.

Similmente, il Consiglio dell'UE con la raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi ⁽¹¹⁸⁾, richiamando il principio n. 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali ⁽¹¹⁹⁾, aveva invitato gli Stati membri ad adottare a

⁽¹¹⁵⁾ Sul più recente dibattito civilistico in ordine alla necessità di valorizzare il principio di solidarietà nell'ambito contrattuale cfr. F. MACARIO, *Per un diritto dei contratti più solidale in epoca di "coronavirus"*, A.M. BENEDETTI, *Il «rapporto» obbligatorio ai tempi dell'isolamento: una causa (transitoria) di giustificazione*, U. MATTEI, A. QUARTA, *Tre tipi di solidarietà. Oltre la crisi nel diritto dei contratti*, tutti in *Giustiziacivile.com*, rispettivamente 17 marzo 2020, 3 aprile 2020, 7 maggio 2020; G. FEDERICO, *Adeguamento del contratto e doveri di solidarietà: per un'ermeneutica della dignità*, in *Questione Giustizia*, 9 aprile 2020.

⁽¹¹⁶⁾ Così B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio 2020, pp. 19 ss.

⁽¹¹⁷⁾ ILO, *Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work International Labour Office*, Geneva, 2019, spec. 35-36; già in precedenza cfr. ILO, *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*, Geneva 2017; ID., *Strengthening social protection for the future of work*, paper presented at the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group, Hamburg, 17-19 February 2017; ID., *Social Protection Floors Recommendation*, 2012 (No. 202).

⁽¹¹⁸⁾ Raccomandazione del Consiglio 2019/C 387/01 dell'8 novembre 2019; in precedenza cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla protezione sociale per tutti, compresi i lavoratori autonomi (2013/2111(INI)).

⁽¹¹⁹⁾ Il principio n. 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato il 17 novembre 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione dichiara che, indipendentemente dal tipo e

favore di tutti i lavoratori subordinati, a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro, e dei lavoratori autonomi, sistemi di protezione sociale dotati di effettività e adeguatezza, che consentano di mantenere un tenore di vita dignitoso e forniscano un reddito sostitutivo appropriato, proteggendo costantemente tali soggetti dalla povertà.

Peraltro, le due succitate raccomandazioni non si limitavano a richiedere una copertura universalistica della tutela sociale, connessa cioè a tutte le forme di lavoro, ma esortavano gli Stati a considerare anche la posizione di chi si trova in entrambe le condizioni lavorative o di chi è in transizione tra l'una e l'altra, come pure delle persone che hanno interrotto l'attività lavorativa a causa del verificarsi di uno dei rischi coperti dalla protezione sociale ⁽¹²⁰⁾.

Le istituzioni sovranazionali hanno così attribuito una particolare enfasi alla tutela dei prestatori di lavoro contro la discontinuità lavorativa e le connesse fluttuazioni dei redditi, tipiche dei c.d. “mercati del lavoro transizionali” ⁽¹²¹⁾, ove i passaggi dei lavoratori dall'area della subordinazione a quella dell'autonomia e viceversa, tra diverse imprese e settori dell'economia o tra Paesi, rendono indispensabile la garanzia della “portabilità” della posizione previdenziale individuale.

Anche il legislatore nazionale ha preso atto della necessità di estendere l'ombrello protettivo delle politiche passive ai lavoratori autonomi per far fronte al progressivo impoverimento e alla instabilità registrate in quest'area nei decenni più recenti.

L'ambito in cui sono state inizialmente apprestate le tutele è quello della mancanza di lavoro ⁽¹²²⁾, ove tuttavia si riscontrano forti limitazioni di ordine soggettivo. L'indennità di disoccupazione Dis-Coll, che ha trovato stabilizzazione solo nel 2017 ⁽¹²³⁾, è

dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale.

⁽¹²⁰⁾ Così testualmente punto 1.3 della raccomandazione del Consiglio 2019/C 387/01, ILO, *Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work* International Labour Office, cit., p. 36.

⁽¹²¹⁾ Su cui v. per tutti L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2020; S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021.

⁽¹²²⁾ Uno speciale “trattamento di disoccupazione” consistente in una indennità *una tantum* era stato per la prima volta introdotto dall'art. 19, comma 2, d.l. n. 185/2008, conv. in l. n. 2/2009, per i soli co.co.co. iscritti alla Gestione separata Inps nei casi di fine lavoro; cfr. in proposito F. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in RDSS, 2009, n. 3, pp. 704 ss.; ID., *Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, Working Paper ADAPT, 2008, n. 68; M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, in GLav, 2009, pp. 18; S. SPATTINI, *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, in DRI, 2009, n. 4, pp. 938 ss.; D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, cit., pp. 1 ss.; la l. n. 92/2012 ha poi stabilizzato questa misura, v. S.P. EMILIANI, *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, p. 466.

⁽¹²³⁾ Tale prestazione, introdotta in via sperimentale dall'art. 15, d.lgs. n. 22/2015, è stata poi stabilizzata dall'art. 7, l. n. 81/2017, c.d. Statuto del lavoro autonomo; cfr. *ex multis* P. RAUSEI, *Nuova indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in DPL, 2015, n. 15, pp. 931 ss.; E. GHERA, *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum alla DIS-COLL*, in E. GHERA D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione del Jobs Act*, Cacucci, 2015, pp. 301 ss.; V. FILLI, *Stabilizzazione ed estensione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo*, Cedam, 2018, pp. 347 ss.

infatti riservata ai soli collaboratori coordinati e continuativi, agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata Inps e non ad altre tipologie di autonomi ⁽¹²⁴⁾.

Per queste ultime è rimasto un vuoto di tutela sul versante dei trattamenti di sostegno al reddito, che pur sono destinati ad agire nelle ipotesi, frequenti anche nel lavoro indipendente, di incertezza della continuità reddituale derivante da interruzioni o riduzioni dell'attività per perdita di incarichi o commesse.

Invero, un tentativo di intervento era stato prefigurato dalla l. n. 81/2017, c.d. Statuto del lavoro autonomo ⁽¹²⁵⁾ con cui il Governo era stato delegato, «al fine di rafforzare le prestazioni di sicurezza e di protezione sociale dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi», ad adottare uno o più decreti legislativi con cui attribuire alle casse libero professionali il compito di attivare «oltre a prestazioni complementari di tipo previdenziale e socio-sanitario, anche altre prestazioni sociali, finanziate da apposita contribuzione, con particolare riferimento agli iscritti che avessero subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o che fossero colpiti da gravi patologie» ⁽¹²⁶⁾.

Tale delega è tuttavia scaduta senza ricevere attuazione, forse anche a causa delle difficoltà di adeguare gli strumenti di natura tecnico-giuridica già esistenti a finalità nuove e di imporre ulteriori forme di contribuzione a carico dei lavoratori iscritti agli ordini professionali ⁽¹²⁷⁾. Ciò non di meno, essa rappresenta una presa d'atto della forte domanda di protezione sociale proveniente da categorie di lavoratori ancora prive di tutele *ad hoc* contro la disoccupazione e la perdita di reddito e un segnale della volontà legislativa di estendere tale area di protezione oltre i consueti confini del lavoro dipendente per coprire anche quella del lavoro autonomo, non solo economicamente dipendente ⁽¹²⁸⁾.

Del resto, la legittimità di una simile dilatazione del perimetro di tutela trova le proprie basi già nel dettato costituzionale, ove l'art. 35, comma 1, invoca una tutela del lavoro

⁽¹²⁴⁾ Ci si riferisce ai professionisti ordinisti iscritti alle Casse previdenziali, i liberi professionisti con partita IVA senza Cassa previdenziale, i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Inps tra cui gli artigiani, i commercianti, i coltivatori diretti, i mezzadri e i coloni; sul tema cfr. L. TORSELLO, *La previdenza dei liberi professionisti e l'insostenibile arcipelago di regolamentazioni. Il caso della Cassa dei farmacisti*, in *RDSS*, 2017, n. 3, pp. 553 ss.

⁽¹²⁵⁾ Su cui v. per tutti D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press, 2018; L. FIORILLO, *Un diritto del lavoro per il lavoro che cambia: primi spunti di riflessione*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2018, n. 368; A. ALAIMO, *Lo “statuto dei lavoratori autonomi”: dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele? (l. 22 maggio 2017, n. 81)*, in *NLCC*, 2018, n. 3, pp. 589 ss.; G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo*, cit.; L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2017.

⁽¹²⁶⁾ Art. 6, comma 1, l. n. 81/2017.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. R. SALOMONE, *Deleghe al Governo in materia di atti pubblici rimessi alle professioni organizzate in Ordini e Collegi, sicurezza e protezione sociale (e relative procedure di adozione)*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, cit., p. 49 ss.; D. MESITI, *Le modifiche in materia previdenziale contenute nella legge di riforma del lavoro autonomo*, in *LG*, 2017, n. 7, pp. 622 ss.

⁽¹²⁸⁾ In precedenza una forma di tutela generalizzata era stata prospettata dal nel d.d.l. di iniziativa popolare presentato alla Camera il 29 settembre 2016 (XVII legisl.) e contenente la “Carta dei diritti universali del lavoro”, tramite la previsione di cui all'art. 20, rubricato «Diritto al sostegno dei redditi di lavoro», inserita nel titolo I, dedicato a diritti, garanzie e tutele di tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori.

«in tutte le sue forme e applicazioni»⁽¹²⁹⁾, e l'art. 38, comma 2, fa riferimento ai «lavoratori» in quanto tali, senza aggettivi⁽¹³⁰⁾.

L'ampio spettro di copertura offerto dalle citate norme costituzionali consente di superare, nell'ambito della previdenza, ogni rigido collegamento con il lavoro subordinato, nella direzione dell'universalità, come confermato dalla graduale ma costante espansione della protezione sociale a favore dei lavoratori autonomi, dapprima riservata ai soli parasubordinati (con la l. n. 335/1995) e successivamente anche agli altri prestatori individuati dalla l. n. 81/2017 (v. gli artt. 6, 7, 8, commi 4 ss., 13).

Si tratta però, come noto, di tutele parziali, in quanto collegate principalmente a situazioni di bisogno derivanti da eventi oggettivi e indipendenti dalle vicende che interessano la relazione giuridica di lavoro quali la vecchiaia, l'invalidità e la genitorialità⁽¹³¹⁾, nonché differenziate tanto rispetto a quelle dei lavoratori subordinati, quanto tra le diverse categorie di lavoratori autonomi.

L'esistenza di regimi previdenziali distinti, collegati a specifici gruppi di lavoratori e/o eventi protetti è una costante del sistema nazionale e ha sempre trovato l'avallo della Corte costituzionale⁽¹³²⁾ in ragione della diversità delle posizioni e/o delle situazioni tutelate.

⁽¹²⁹⁾ Per la riconducibilità del lavoro autonomo nell'alveo dell'art. 35, comma 1 Cost., v. tra i molti T. TREU, *Art. 35*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 35-40*, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, I, pp. 72 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Lavoro (disciplina costituzionale)*, in *EGT*, XVIII, 1990, p. 7; M. D'ANTONA, *Le metamorfosi della subordinazione*, in G. AMATO (a cura di), in G. AMATO, G. BRONZINI (a cura di), *A venticinque anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?*, in *D&L Quaderni*, 1996, pp. 23 ss.; M. PEDRAZZOLI, *Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori*, in *RIDL*, 1998, n. 1, I, pp. 49 ss.; P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in A. CICU, F. MESSINEO (già diretto da), L. MENGONI (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I, Giuffrè, 2000, spec. pp. 3 ss.; M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del Diritto del lavoro*, in *Jus*, 2008, n. 1, pp. 59 ss.; *contra* R. BIFULCO, *Sub art. 35*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006.

⁽¹³⁰⁾ Riprendendo l'espressione «lavoro senza aggettivi» di M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in *RGL*, 1998, n. 2, p. 235.

⁽¹³¹⁾ V. così G. CANAVESI, *Le tutele per i lavoratori autonomi*, in E. BALLETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 71.

⁽¹³²⁾ La Corte costituzionale ha in più occasioni affermato la legittimità di un sistema di tutela diversificato in relazione ai differenti tipi di lavoro, in quanto compatibile con i principi di solidarietà e adeguatezza di cui agli artt. 2, 3, comma 2, e 38 Cost.; v. *ex multis* C. cost. 22 dicembre 1969, n. 155, 21 novembre 1972, n. 165, 21 aprile 1983, n. 128, 8 gennaio 1986, n. 1, 5 febbraio 1986, n. 31, 6 marzo 1995, n. 78; 24 luglio 1995, n. 365; 24 dicembre 1996, n. 407; 30 dicembre 1998, n. 457; 29 gennaio 1998, n. 3; 16 giugno 2016, n. 146; 23 giugno 2017, n. 148; in dottrina, cfr. per tutti sul pluralismo previdenziale P. SANDULLI, *I regimi speciali di previdenza sostitutivi nel sistema pensionistico generale*, in AA.VV., *La previdenza dei dirigenti di azienda nel sistema pensionistico italiano*, Giuffrè, 1981, p. 106; R. PESSI, *Giurisprudenza di cassazione e rapporti tra i regimi speciali sostitutivi ed il regime generale della previdenza sociale*, in *RIMP*, 1982, I, pp. 423-424; V. SIMI, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, cit., 1986; M. CINELLI, *Regime ordinario e regimi speciali di previdenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *IPrev*, 1987, pp. 1625 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Il pluralismo dei regimi previdenziali*, in *DL*, 1993, I, pp. 89 ss.; più di recente M. GAMBACCIANI, *Riflessioni sul pluralismo previdenziale*, in *RDSS*, 2019, n. 1, pp. 201 ss.

Per converso, però, va considerato (al fine di valutare una possibile estensione della tutela reddituale anche al lavoro autonomo) che laddove le esigenze di vita dei lavoratori e i bisogni di questi ultimi diventino uniformi e comparabili, torna in gioco la stretta integrazione tra gli artt. 3, comma 2, 35 e 38 Cost. ⁽¹³³⁾.

La debolezza o dipendenza economica e sociale, la crescente dimensione del fenomeno dei c.d. *working-poor* anche tra gli autonomi, acquiscono il rischio di precarietà e mettono in discussione l'adeguatezza dei mezzi assicurati rispetto alle esigenze di vita di chi lavora indipendentemente dalla circostanza che quel lavoro sia riconducibile alla fattispecie delineata dall'art. 2094 c.c.

Di qui la conferma della necessità di apprestare prestazione di sicurezza sociale idonee a garantire il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese anche nei confronti dei lavoratori autonomi quando, a causa della discontinuità del proprio lavoro e dell'insufficienza dei propri redditi, non riescono a raggiungere l'integrazione sociale, promossa dall'art. 3, comma 2, Cost. ⁽¹³⁴⁾.

In quest'ottica, appare importante ricordare le "mancate occasioni" in cui il legislatore, pur essendo intervenuto con recenti provvedimenti normativi, non è giunto a sancire espressamente apposite forme di tutela previdenziale a favore di soggetti che invece spesso si trovano in condizione di debolezza economica e sociale, quali i collaboratori etero-organizzati e i c.d. *riders*.

Con riferimento ai primi, infatti, in assenza di una chiara indicazione circa il regime applicabile, dottrina e giurisprudenza hanno escluso l'estensibilità dello statuto previdenziale protettivo dei lavoratori dipendenti. Qualificato come «norma di disciplina», l'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015, come novellato dal d.l. n. 101/2019, conv. in l. n. 128/2019, consentirebbe di ritenere applicabile ai collaboratori etero-organizzati la tutela sostanziale del rapporto di lavoro subordinato, ma non anche quella previdenziale, stanti, da un lato, la mancanza di un esplicito richiamo in tal senso da parte del

⁽¹³³⁾ Cfr. M. CINELLI, *Da "ammortizzatori" a "attivatori" sociali?*, in *RDSS*, 2021, n. 2, p. 246, secondo cui le forme di lavoro subordinato e quelle di lavoro autonomo, sebbene siano due realtà lavorative diversamente caratterizzate, sono tuttavia legate «dalla circostanza che in entrambi i casi l'esigenza del prestatore di lavoro è quella di poter contare su di una tutela sociale che sia diretta non solo al ristoro delle occasionali vicende di perdita o menomazione del reddito da lavoro, ma anche a sostenere (e non necessariamente solo dal punto di vista economico) quelle transizioni lavorative oggettivamente funzionali al più generale processo di ripresa economica».

⁽¹³⁴⁾ Cfr. M.G. GAROFALO, *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *DLRI*, 2008, n. 117, spec. pp. 32 ss., secondo cui «certamente oggi esistono lavori che, per il basso reddito e, soprattutto, per la precarietà che producono nelle esistenze di chi lavora, costituiscono l'ostacolo cui si riferisce l'art. 3 cpv. Può, allora, seriamente sostenersi che il principio in discorso sia muto al riguardo solo perché, in qualche modo, quei lavori non sono riconducibili alla fattispecie formale dell'art. 2094 c.c.? Mi sembra che la risposta non possa che essere negativa»; per analoghe conclusioni cfr. A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, cit., pp. 218-219, la quale giunge ad affermare pure che «persino i piccoli imprenditori, esercenti attività organizzate prevalentemente con il lavoro proprio e dei familiari (art. 2083 c.c.), spesso operanti in condizioni di dipendenza economica, possono, dunque, ritenersi coperti dalla direttiva di tutela del lavoro riconducibile agli artt. 35 e 3, c. 2, Cost.».

legislatore e, dall'altro lato, la rilevanza pubblicistica e l'indisponibilità della materia previdenziale ⁽¹³⁵⁾.

Parimenti, anche per i *riders* qualificabili come «lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore» (che svolgendo prestazioni di carattere occasionale non sono coperti dall'art. 2, comma 1, cit.) il capo *V-bis*, d.lgs. n. 81/2015 non prevede una protezione previdenziale specifica, eccezion fatta che per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali ⁽¹³⁶⁾.

La carenza di un disegno di tutela generalizzato evidenzia come ancora oggi il lavoro autonomo sia spesso considerato solo “in negativo”, e cioè in opposizione al lavoro subordinato, e non “in positivo”, in un'ottica costruttiva, che consideri la tutela delle persone che lavorano in quanto tali ⁽¹³⁷⁾.

Per quanto attiene all'area specifica del sostegno al reddito, la previsione di apposite misure non trova ostacolo, come si è già detto, nel fatto che la sospensione o la riduzione dell'attività lavorativa rappresentino un “rischio” ontologicamente connesso all'atteggiarsi della prestazione di lavoro indipendente, né nell'assenza della involontarietà della disoccupazione richiamata dall'art. 38 Cost. Da un lato, infatti, la condizione di bisogno connessa al “rischio dell'attività” può ritenersi meritevole di tutela al pari di quella derivante della disoccupazione parziale, protetta nel lavoro subordinato, e, dall'altro lato, l'involontarietà della disoccupazione stessa è stata considerata sussistente, nel lavoro dipendente, anche nei casi di insufficienza reddituale, quando cioè l'attività lavorativa non consente di raggiungere un reddito almeno pari a quello della soglia minima per l'imposizione fiscale ⁽¹³⁸⁾.

Resta, invece, il problema della forte eterogeneità delle figure di lavoratori autonomi e la conseguente difficoltà nella progettazione di un sistema di previdenza sociale a loro dedicato ⁽¹³⁹⁾. Sicuramente, tra i nodi più difficili da sciogliere vi è quello del

⁽¹³⁵⁾ In giurisprudenza v. per tutte Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663, punto 25; in dottrina cfr. A. PERULLI, *Le collaborazioni organizzate dal committente*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni*, Giappichelli, 2015, pp. 279 ss.; ID., *Il diritto del lavoro «oltre la subordinazione»: le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona”.INT, 2020, n. 410, pp. 16-17; M. TIRABOSCHI, *Il lavoro etero-organizzato*, in DRI, 2015, n. 4, pp. 978 ss.; M. PERSIANI, *Note sulla disciplina di alcune collaborazioni coordinate*, in ADL, 2015, n. 6, pp. 1265 ss.; P. TULLINI, *Le collaborazioni etero-organizzate dei riders: quali tutele applicabili?*, in LDE, 2019, n. 1, pp. 7 ss.; A. TURSI, *La disciplina del lavoro etero-organizzato: tra riqualificazione normativa del lavoro subordinato, tecnica rimediata, e nuovo paradigma di protezione sociale*, in LDE, 2020, n. 1, pp. 15 ss.; M. CINELLI, P. PARISELLA, “Ciclotattori” e previdenza sociale dopo la legge n. 128/2019: riflessioni alla luce della recente giurisprudenza, in MGL, 2020, n. 1, pp. 57 ss.; M. MARAZZA, *In difesa del lavoro autonomo (dopo la legge n. 128 del 2019)*, in RIDL, 2020, n. 1, I, pp. 61 ss.

⁽¹³⁶⁾ Artt. 47-bis – 47-quater, 1, d.lgs. n. 81/2015, come novellati dal d.l. n. 101/2019, conv. in l. n. 128/2019; in dottrina sul tema v. A. PERULLI, *Il diritto del lavoro «oltre la subordinazione»*, cit., pp. 59-60; con riferimento specifico alle tutele contro la disoccupazione v. R. DI MEO, *Le tutele in caso di disoccupazione nella l. n. 128/2019*, in LLI, 2020, n. 1, p. 6.

⁽¹³⁷⁾ Così R. SALOMONE, *Deleghe al Governo in materia di atti pubblici rimessi alle professioni organizzate in Ordini e Collegi, sicurezza e protezione sociale (e relative procedure di adozione)*, cit., p. 50.

⁽¹³⁸⁾ Cass. 17 ottobre 2018, n. 25027; Cass. 18 gennaio 2016, n. 705.

⁽¹³⁹⁾ Per una ricostruzione del pluralismo proprio del lavoro autonomo si rinvia a R. SALOMONE, *Le libere professioni intellettuali*, Cedam, 2010; con specifico riferimento al sistema previdenziale v. G. CANAVESI, *Pluralismo previdenziale e garanzia della pensione unica per i liberi professionisti*, in ID. (a cura di), *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti*, e-book, 2020, pp. 8 ss.

finanziamento perché, se da un lato, gli schemi contributivi basati su versamenti volontari rischiano di aumentare le sperequazioni tra categorie più ricche e più povere di prestatori, dall'altro lato, l'imposizione di una contribuzione obbligatoria potrebbe produrre l'effetto *boomerang* di accrescere eccessivamente i costi e i vincoli di liquidità, tanto da costringere alcuni dei lavoratori autonomi a cessare l'attività ⁽¹⁴⁰⁾.

6.1. Dalle indennità *una tantum* per affrontare la crisi pandemica all'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO)

Prendendo atto dell'assenza di protezione previdenziale ordinariamente riservata ai lavoratori autonomi a fronte della riduzione o sospensione dell'attività e, allo stesso tempo, dell'aggravamento della loro condizione socio-economica dovuta alla crisi pandemica ⁽¹⁴¹⁾, il legislatore dell'emergenza ha introdotto una serie di prestazioni di sostegno al reddito speciali ⁽¹⁴²⁾. Si è trattato di misure, rinnovate a più riprese nel corso della fase dell'emergenza, caratterizzate dalla temporaneità e dall'eccezionalità, oltre che dal finanziamento integralmente pubblico, consistenti in indennità *una tantum* e nell'istituzione del fondo di ultima istanza, che ha finanziato il Reddito di ultima istanza (d'ora in poi RUI).

Le indennità, connotate da una estrema varietà dei requisiti e delle caratteristiche oggettive, sono state invero indirizzate non solo ai prestatori di lavoro indipendenti, ma anche ad altri soggetti, comprendendo: i lavoratori autonomi e collaboratori coordinati e continuativi, i professionisti iscritti alle gestioni speciali dell'Inps (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri, coloni), i professionisti ordinisti, i lavoratori stagionali, i lavoratori del settore agricolo, i lavoratori dello spettacolo, i lavoratori intermittenti, i collaboratori sportivi, i magistrati onorari, i lavoratori domestici, i lavoratori frontalieri ⁽¹⁴³⁾.

L'elemento comune alle suddette categorie di lavoratori è che esse, pur in condizioni non peculiari come quelle determinate dalla pandemia da Covid-19, sono sottoposte al rischio di discontinuità occupazionale e reddituale o ad una situazione di sottoccupazione strutturale, dovute tanto a fattori di ciclicità o alle caratteristiche proprie del mercato di riferimento, quanto alla natura giuridica del rapporto di lavoro. Fattori questi che, sommati agli effetti della crisi emergenziale, hanno indotto il legislatore a predisporre speciali misure *ad hoc*, differenziate, quanto a disciplina e misura, in ragione dei rispettivi destinatari.

⁽¹⁴⁰⁾ Sul punto si vedano ad esempio le considerazioni derivanti da un'analisi comparata tra Italia, Regno Unito e USA, T. BOERI, G. GIUPPONI, A.B. KRUEGER, S. MACHIN, *Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2020, n. 34(1), pp. 170 ss.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. in proposito D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, pp. 297 ss.

⁽¹⁴²⁾ Ha parlato di «tutele sociali generalizzate» M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, n. 1, pp. 321 ss., spec. p. 327.

⁽¹⁴³⁾ Tali indennità sono state introdotte e prorogate dai d.l. n. 18/2020, d.l. n. 34/2020, d.l. n. 104/2020, d.l. n. 137/2020, d.l. n. 41/2021, d.l. n. 73/2021.

L'assoluta novità di questa tipologia di prestazioni di sostegno al reddito emerge proprio dalla platea dei suoi beneficiari, che ha ricompreso anche i lavoratori autonomi, come si è già detto, prima esclusi dal campo di applicazione delle integrazioni salariali, in quanto ritenuti sostanzialmente immuni dai rischi coperti dalle assicurazioni sociali storiche, prima fra tutte quella contro la disoccupazione.

Anche attraverso il RUI ⁽¹⁴⁴⁾ è stata, poi, assicurata una prestazione, sotto forma di indennità, che, nonostante fosse formalmente riferita ai “lavoratori dipendenti o autonomi”, ha di fatto riguardato essenzialmente solo i secondi, poiché la sua erogazione era condizionata all'impossibilità di accedere ad altri ammortizzatori sociali (previsti dalla normativa Covid-19 in modo generalizzato per i lavoratori dipendenti) ⁽¹⁴⁵⁾. In aggiunta, «in via eccezionale», una parte delle risorse poteva essere destinata, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica, al sostegno del reddito dei professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria di cui ai d.lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996.

Per tali soggetti era stata introdotta una forma di tutela del reddito ove avessero «cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro», intendendosi per tali, rispettivamente, la chiusura della partita IVA e la comprovata riduzione di almeno il 33% del reddito del primo trimestre 2020, rispetto al reddito del primo trimestre 2019, individuato secondo il principio di cassa come differenza tra i ricavi e i compensi percepiti e le spese sostenute nell'esercizio dell'attività ⁽¹⁴⁶⁾.

Gli interventi introdotti con la disciplina emergenziale hanno perciò rappresentato un importante passo verso l'estensione delle tutele occasionate dalla disoccupazione, anche parziale, oltre i confini del lavoro subordinato ⁽¹⁴⁷⁾.

Per garantire il sostegno al reddito e il contrasto alla povertà durante la crisi pandemica l'Esecutivo è stato costretto a reperire le risorse finanziarie, in ingenti quantità, attraverso una politica di *deficit spending* ⁽¹⁴⁸⁾ e il ricorso alla riduzione di numerose autorizzazioni di spesa ⁽¹⁴⁹⁾, onerando la finanza dello Stato con effetti duraturi nel tempo.

La copertura finanziaria degli istituti che hanno composto la “galassia” degli interventi previsti dalla normativa pandemica ha, in tale modo, dato vita ad una «ondata di assistenzialismo di Stato» ⁽¹⁵⁰⁾.

Conclusa la fase più acuta dell'emergenza, il graduale ritorno alla “normalità” ha segnato, da un lato, la fine di alcune delle prestazioni e, dall'altro, l'introduzione di nuovi

⁽¹⁴⁴⁾ Art. 44, d.l. n. 18/2020; su cui v. per tutti D. GAROFALO, *L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, cit., pp. 312 ss.

⁽¹⁴⁵⁾ Così E. ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, cit., pp. 277 ss.

⁽¹⁴⁶⁾ D.m. 28 marzo 2020 e d.m. 29 maggio 2020.

⁽¹⁴⁷⁾ Così G.G. CRUDELI, *op. cit.*, p. 100.

⁽¹⁴⁸⁾ Sul punto è sufficiente la consultazione degli artt. 126, d.l. n. 18/2020, 265, d.l. n. 34/2020, e 114, d.l. n. 104/2020, e l'analisi delle disposizioni fornita dai Dossier del servizio studi del Senato della Repubblica.

⁽¹⁴⁹⁾ Artt. 34, d.l. n. 137/2020, e 31, d.l. n. 149/2020.

⁽¹⁵⁰⁾ D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, cit., pp. 318 ss., spec. p. 322, cui si rinvia anche per la meticolosa ricostruzione delle forme e delle fonti di finanziamento di ciascuna delle misure adottate durante l'evento pandemico.

strumenti che hanno abbandonato la logica dell'assistenzialismo e hanno invece utilizzato il tipico metodo di finanziamento delle prestazioni previdenziali basato su meccanismi di natura contributiva.

Tra questi ultimi, va qui ricordata una misura legislativa istituita dalla legge di bilancio 2021 ⁽¹⁵¹⁾ che, accogliendo quasi integralmente una proposta di legge avanzata già nel 2020 dal CNEL ⁽¹⁵²⁾, ha introdotto, in via sperimentale per il triennio 2021-2023, l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (c.d. ISCRO) ⁽¹⁵³⁾.

La previsione opera a favore dei lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo di cui all'art. 53, comma 1, d.P.R. n. 917/1986 (TUIR) ⁽¹⁵⁴⁾. L'ambito soggettivo dell'ISCRO è definito tramite il rinvio alla disposizione che definisce i redditi da lavoro autonomo come «quelli che derivano dall'esercizio di arti e professioni» ed esclude, pertanto, dal novero dei possibili beneficiari gli imprenditori, i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Inps (quali ad esempio commercianti, artigiani ecc.), i professionisti ordinisti ⁽¹⁵⁵⁾, i lavoratori occasionali e i collaboratori coordinati e continuativi ⁽¹⁵⁶⁾.

I possibili beneficiari devono poi possedere congiuntamente, al momento della presentazione della domanda, i seguenti requisiti ⁽¹⁵⁷⁾: a) non essere titolari di trattamento

⁽¹⁵¹⁾ Art. 1, commi 386-400, l. n. 178/2020.

⁽¹⁵²⁾ V. l'atto di iniziativa legislativa, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 27 maggio 2020 (d.d.l. 37 del 28 luglio 2020), «Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata INPS», in <https://www.cnel.it/documenti/disegni-di-legge>; un'altra proposta era stata avanzata nell'ambito del documento «Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali» presentato il 22 febbraio 2021 dal Comitato di esperti di nomina ministeriale, composta dai professori Marco Barbieri, Dario Guarascio, Mariella Magnani, Vito Pinto e Simonetta Renga consultabile in <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalistica-degli-ammortizzatori-sociali>; su tale ultima proposta cfr. M. MAGNANI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *LDE*, 2021, n. 2, pp. 1 ss.; S. RENGÀ, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, 2021, n. 2, pp. 271 ss.

⁽¹⁵³⁾ Per i primi commenti cfr. G. CANAVESI, *Le tutele per i lavoratori autonomi*, in *MGL*, 2021, n. 3, pp. 587 ss.; S. RENGÀ, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., pp. 270 ss.; R. ZUCARO, *L'impatto della pandemia sul reddito da lavoro non subordinato, possibili scenari*, in *LDE*, 2021, n. 3, pp. 2 ss.

⁽¹⁵⁴⁾ Art. 1, comma 387, l. n. 178/2020.

⁽¹⁵⁵⁾ Circa l'esclusione di tali soggetti cfr. A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, cit., p. 236, che sottolinea come i professionisti iscritti a Ordini e Albi, tradizionalmente considerati «forti» per lo svolgimento di attività socialmente ed economicamente ambite, mostrano segnali di crescente difficoltà economica, dovuta, ora a debolezze legate al rapporto con committenti forti (grandi imprese e grossi studi professionali, che spesso diventano la fonte prevalente di reddito), ora a condizioni generali di mercato, inasprite dalla pandemia.

⁽¹⁵⁶⁾ Cfr. sul punto il giudizio di Acta, l'Associazione dei freelance, riportato in *ISCRO, una rivoluzione mancata*, 4 gennaio 2021, in <https://www.actainrete.it>, ove la misura è ritenuta eccessivamente selettiva in quanto esclude «non solo gli autonomi tradizionali (commercianti, artigiani...) e i professionisti ordinisti (che afferiscono a casse private, dotate di autonomia gestionale e operativa e restie ad accettare interventi decisi dallo Stato), ma anche moltissimi professionisti non ordinisti che sono iscritti ad altre gestioni INPS (molti sono iscritti alla cassa artigiani o commercianti o ex-Enpals), o vagano da una modalità contrattuale all'altra, adattandosi a ciò che i committenti offrono, e che quindi difficilmente potranno far valere un'anzianità di 4 anni. Così come i più giovani, che restano tagliati fuori di principio».

⁽¹⁵⁷⁾ Art. 1, comma 388, l. n. 178/2020.

pensionistico diretto ⁽¹⁵⁸⁾ e non essere assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie; b) non essere beneficiari di RdC per l'intero periodo di fruizione dell'indennità; c) avere prodotto un reddito da lavoro autonomo, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei tre anni anteriori ⁽¹⁵⁹⁾; d) avere dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 8.145 euro, annualmente rivalutato sulla base dell'indice Istat ⁽¹⁶⁰⁾; e) essere in regola con la contribuzione previdenziale obbligatoria ⁽¹⁶¹⁾; f) essere titolari di partita IVA attiva da almeno 4 anni, alla data di presentazione della domanda, per l'attività che ha dato titolo all'iscrizione alla gestione previdenziale in corso ⁽¹⁶²⁾.

Nel caso in cui tali requisiti vengano meno durante la fruizione dell'indennità, il beneficiario decade dal diritto ⁽¹⁶³⁾. Così è per le ipotesi di: cessazione della partita IVA nel corso dell'erogazione dell'indennità ⁽¹⁶⁴⁾; titolarità di trattamento pensionistico diretto ⁽¹⁶⁵⁾; iscrizione ad altre forme previdenziali obbligatorie ⁽¹⁶⁶⁾; titolarità del RdC ⁽¹⁶⁷⁾.

⁽¹⁵⁸⁾ I trattamenti pensionistici in parola sono quelli a carico dell'AGO e delle forme esclusive, sostitutive, esonerative e integrative della stessa, delle forme previdenziali compatibili con l'AGO, della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, l. n. 335/1995, degli enti di previdenza di cui al d.lgs. n. 509/1994, n. 509 e al d.lgs. n. 103/1996, nonché l'indennità di cui all'art. 1, comma 179, l. n. 232/2016 e ss.mm. (c.d. APE sociale); la prestazione ISCRO è invece compatibile e cumulabile con l'assegno ordinario di invalidità di cui alla l. n. 222/1984.

⁽¹⁵⁹⁾ Così, a titolo esemplificativo la circ. Inps n. 26, 16 febbraio 2022, chiarisce che se la domanda di indennità ISCRO è presentata nell'anno 2021, il reddito da lavoro autonomo da considerare è quello risultante dalla dichiarazione dei redditi dell'anno 2020 (anno precedente alla presentazione della domanda), che deve essere inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo degli anni 2017, 2018 e 2019 (ossia i tre anni precedenti all'anno che precede la presentazione della domanda).

⁽¹⁶⁰⁾ Circ. Inps n. 14/2023, cit., che ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 388, lett. d, l. n. 178/2020, ha adeguato il valore del reddito da prendere a riferimento per il riconoscimento della prestazione ISCRO nell'anno 2023 (reddito dichiarato nell'anno che precede la presentazione della domanda) portandolo a 8.972,04 euro; *adde* circ. Inps n. 26/2022, cit., la quale precisa che il reddito di riferimento è solo quello prodotto per lo svolgimento dell'attività lavorativa autonoma di cui all'art. 53, comma 1, TUIR, con esclusione delle altre tipologie di reddito, quali quelle da lavoro dipendente o parasubordinato o di partecipazione ad impresa.

⁽¹⁶¹⁾ Tale requisito previsto dall'art. 1, comma 388, lett. e, l. n. 178/2020, presuppone l'esito positivo della verifica di regolarità contributiva tramite il rilascio del DURC on line di cui al d.m. 30 gennaio 2015 e ss. mm.

⁽¹⁶²⁾ Circ. Inps n. 94, 30 giugno 2021, § 2.2.6, specifica che il periodo di osservazione si calcola andando a ritroso di 4 anni dalla data di presentazione della domanda di ISCRO e nel predetto periodo deve essere presente una attività professionale attiva con relativa partita IVA, connessa all'attività autonoma per cui l'assicurato intende presentare domanda di indennità ISCRO; rispetto al d.d.l. del CNEL cit. si registra un inasprimento di tale requisito che era stato individuato in un'anzianità di iscrizione alla Gestione Separata di 3, anziché di 4 anni.

⁽¹⁶³⁾ Circ. Inps n. 26/2022 cit., che esplicita come, in caso di decadenza dal diritto all'indennità ISCRO, l'assicurato, pur non avendo beneficiato della prestazione per tutte le 6 mensilità previste, non potrà comunque accedere una seconda volta alla prestazione nel triennio di riferimento 2021–2023.

⁽¹⁶⁴⁾ Art. 1, comma 395, l. n. 178/2020.

⁽¹⁶⁵⁾ Art. 1, comma 388, lett. a e comma 390, l. n. 178/2020.

⁽¹⁶⁶⁾ Art. 1, comma 388, lett. a e comma 390, l. n. 178/2020.

⁽¹⁶⁷⁾ Art. 1 comma 388, lett. b e comma 390, l. n. 178/2020.

Il regime delle incompatibilità dell'ISCRO include altresì la titolarità delle indennità di disoccupazione NASpI e Dis-Coll, nonché la titolarità di cariche parlamentari e di tutte le altre cariche che prevedano, come compensi, indennità di funzione e/o altri emolumenti diversi dal solo gettone di presenza ⁽¹⁶⁸⁾.

La prestazione può essere richiesta una sola volta nel triennio 2021-2023 ed è erogata, per 6 mensilità, a decorrere dal primo giorno successivo alla data di presentazione della domanda ⁽¹⁶⁹⁾.

L'importo dell'indennità è pari al 25%, su base semestrale dell'ultimo reddito da lavoro autonomo certificato dall'Agenzia delle Entrate ⁽¹⁷⁰⁾ e trasmesso da quest'ultima all'Inps alla data di presentazione della domanda ⁽¹⁷¹⁾. L'ammontare mensile è, tuttavia, contenuto entro specifici limiti ⁽¹⁷²⁾, sicché esso sarà riparametrato ove la misura della prestazione – determinata in percentuale al reddito percepito – risulti di importo superiore o inferiore alle soglie previste ⁽¹⁷³⁾. La prestazione non comporta accredito di contribuzione figurativa e non concorre alla formazione del reddito ai sensi del TUIR.

L'erogazione dell'ISCRO è accompagnata dalla partecipazione, da parte dei beneficiari, a percorsi di aggiornamento professionale ⁽¹⁷⁴⁾, i cui criteri, le modalità di definizione e il finanziamento sono stati definiti con apposito decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ⁽¹⁷⁵⁾. L'Anpal provvede al monitoraggio della partecipazione ai percorsi di aggiornamento professionale dei beneficiari dell'indennità.

Tale disposizione sulla condizionalità assimila il nuovo trattamento ai sussidi di disoccupazione (NASpI e Dis-Coll) e alle prestazioni assistenziali (RdC), stimolando l'attivazione dei beneficiari e scoraggiandone comportamenti passivi, ma resta al tempo stesso subordinata alla predisposizione e all'efficacia concreta (non sempre realizzata) dei percorsi di formazione continua obbligatoria.

Infine, la misura è finanziata prevalentemente dalla spesa pubblica, ma è previsto un concorso della contribuzione dei potenziali beneficiari, che determina un incremento dell'aliquota dovuta alla Gestione separata ⁽¹⁷⁶⁾. All'Inps è demandato il compito di

⁽¹⁶⁸⁾ Circ. Inps n. 94/2021 cit.

⁽¹⁶⁹⁾ Art. 1, commi 390 e 394, l. n. 178/2020.

⁽¹⁷⁰⁾ Art. 1, comma 391, l. n. 178/2020.

⁽¹⁷¹⁾ Circ. Inps n. 94, 30 giugno 2021, secondo cui, in assenza di dichiarazione dei redditi certificata dall'Agenzia delle Entrate e relativa a uno degli ultimi quattro anni (2017-2018-2019-2020) precedenti all'anno di presentazione della domanda di ISCRO, quest'ultima non potrà essere accolta.

⁽¹⁷²⁾ Art. 1, comma 392, l. n. 178/2020.

⁽¹⁷³⁾ Circ. Inps n. 14/2023 cit., secondo cui ai sensi dell'art. 1, commi 392-393, l. n. 178/2020, che dispongono la rivalutazione annuale dei limiti massimo e minimo sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo, l'ISCRO, per il 2023, non può essere di importo inferiore a 275,38 euro e non può superare l'importo di 881,23 euro.

⁽¹⁷⁴⁾ Art. 1, comma 400, l. n. 178/2020.

⁽¹⁷⁵⁾ D.m. 24 marzo 2022, che attribuisce alle Regioni e alle PATB la definizione, nell'ambito della propria offerta formativa, di percorsi di aggiornamento professionale anche mediante accordi con le associazioni professionali, l'individuazione dei requisiti per la validità dei percorsi ai fini dell'assolvimento dell'impegno formativo, della spendibilità degli apprendimenti acquisiti; si specifica inoltre che la domanda di ISCRO, presentata all'Inps equivale a dichiarazione di immediata disponibilità.

⁽¹⁷⁶⁾ Art. 1, comma 397, l. n. 178/2020 prevede che l'indennità ISCRO sia riconosciuta nel limite di spesa di 70,4 milioni di euro per l'anno 2021, di 35,1 milioni di euro per l'anno 2022, di 19,3 milioni

monitorare il rispetto di limiti di spesa comunicando i risultati di tale attività al Ministero del lavoro e al Ministero dell'economia e delle finanze. Qualora dal predetto monitoraggio emerga il verificarsi di scostamenti, anche in via prospettica, non saranno adottati altri provvedimenti di concessione dell'indennità.

Le caratteristiche proprie dell'ISCRO rendono alquanto ardua una assimilazione dell'istituto agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, perché tale misura condivide con le integrazioni salariali la finalità di sostegno al reddito, ma se ne discosta principalmente per la mancanza delle cause integrabili della riduzione o sospensione del lavoro, quali conseguenze di eventi non imputabili, e della prospettiva di ripresa del regolare svolgimento dell'attività⁽¹⁷⁷⁾; questi elementi, infatti, nel caso del lavoro autonomo, dipendono in linea di principio dalle scelte del prestatore.

L'inquadramento sistematico della misura si scontra quindi con la difficoltà di individuare secondo parametri oggettivi l'evento di disoccupazione parziale con i suoi requisiti di estraneità e non volontarietà e, di conseguenza, i presupposti per riconoscere il diritto al trattamento.

Questo problema, però, viene superato dal legislatore che guarda ad un altro dato di fatto, cioè alla riduzione del reddito. Il presupposto per l'erogazione della prestazione è difatti lo stato di bisogno derivante dalla diminuzione del reddito in percentuale rispetto alla media percepita entro un determinato periodo di riferimento. L'oscillazione in negativo del reddito al di sotto di soglie predeterminate attesta l'oggettiva carenza/insufficienza dell'attività di lavoro e la conseguente impossibilità/difficoltà di disporre dei mezzi adeguati alle esigenze di vita, restando, di contro, ininfluenta la condizione lavorativa ove il reddito sia pari o superiore alla soglia medesima.

La specificità della struttura dell'obbligazione del lavoro autonomo consente di equiparare tale elemento al motivo oggettivo della sospensione del rapporto proprio delle integrazioni salariali per i subordinati ed evita – né potrebbe essere diversamente stante l'atteggiarsi del “rischio” nell'esecuzione di tale prestazione – di indagare le cause dell'inattività o della riduzione dell'attività, non essendo a tal fine richiesta la prova né dell'impossibilità oggettiva, né della mera difficoltà di proseguirla⁽¹⁷⁸⁾.

Un indizio dell'involontarietà dell'evento può, tuttavia, essere tratto dall'attivazione del beneficiario, che, a pena di decadenza, deve partecipare a percorsi di aggiornamento professionale per recuperare la propria posizione professionale, applicandosi, ai percettori dell'ISCRO, meccanismi di condizionalità anche più stringenti di quelli della CIG⁽¹⁷⁹⁾.

di euro per l'anno 2023 e di 3,9 milioni di euro per l'anno 2024; il successivo comma 398 dispone altresì che per far fronte agli oneri derivanti dal comma 397 è disposto un aumento dell'aliquota di cui all'art. 59, comma 16, l. n. 449/1997, pari allo 0,26 % nel 2021, allo 0,51 % per gli anni 2022 e 2023.

⁽¹⁷⁷⁾ Cfr. P. BOZZAO, E. D'AVINO, *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: passato e futuro alla luce della recente riforma*, in *VTDL*, 2022, n. 4, pp. 713 ss., secondo cui l'identità tra le finalità dell'ISCRO e quelle della CIG si evince anche dall'oggetto del monitoraggio dell'Inps circa lo stato di attuazione della misura, volto proprio a valutare «gli effetti sulla continuità e la ripresa delle attività dei lavoratori autonomi».

⁽¹⁷⁸⁾ A tale proposito G. CANAVESI, *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, in *LDE*, 2021, n. 3, p. 7, evidenzia come ad esempio sia difficile da accertare il possibile rifiuto di una commessa d'opera da parte del titolare della partita IVA, laddove il compenso percepito determini la fuoriuscita dall'area ISCRO.

⁽¹⁷⁹⁾ V. così P. BOZZAO, E. D'AVINO, *op. cit.*, pp. 720 ss.

Si può, pertanto, ritenere che, nel caso dell'indennità per i lavoratori autonomi, cercare una stretta analogia con i presupposti e il tipo di intervento propri degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, non aiuti a cogliere gli elementi essenziali della fattispecie.

Le integrazioni salariali si basano su causalità relative all'organizzazione produttiva, la cui sussistenza contribuisce a caratterizzare l'istituto come polifunzionale rispetto alle esigenze di tutela sia della produzione, che dei lavoratori, che dell'interesse generale all'occupazione⁽¹⁸⁰⁾. Tale prospettiva non può, invece, avere rilevanza nel lavoro autonomo, ove non vi è un'organizzazione produttiva, ma il lavoro è prevalentemente personale, di talché l'unico interesse in gioco è quello individuale alla conservazione dell'attività, cui corrisponde l'interesse generale del sistema previdenziale ad assicurare la continuità dell'occupazione, tramite il mantenimento della partita IVA.

Un'astrazione dai parametri propri del lavoro subordinato ed una valorizzazione delle peculiarità di quello autonomo, consentono così di ricondurre l'ISCRO nell'area delle prestazioni di natura previdenziale per il sostegno al reddito dei lavoratori ove quest'ultimo abbia subito una diminuzione in conseguenza di cali/mancanza di commesse.

L'attecchirsi del metodo di finanziamento risulta, a tal fine, influente: la l. n. 178/2020 ha previsto una modalità mista, fiscale e contributiva, ma trattandosi di un trattamento di nuova introduzione l'apporto della finanza pubblica appare, più che una scelta di sistema, una necessità per garantire l'avvio dello strumento; nulla esclude che a regime (se vi sarà una stabilizzazione) l'apporto contributivo dei soggetti beneficiari possa diventare esclusivo.

In conclusione sembra opportuno considerare che dall'istituzione dell'ISCRO deriva un paradosso: mentre per i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata Inps è stata prevista una tutela in caso di sospensione/riduzione dell'attività, una simile protezione non è stata accordata ai collaboratori (cioè agli autonomi economicamente dipendenti) che possono beneficiare della sola Dis-Coll in caso di disoccupazione totale e neppure ai collaboratori etero-organizzati, cui non si ritiene estensibile la disciplina previdenziale del lavoro subordinato.

Diversamente, per tali categorie di lavoratori autonomi economicamente dipendenti, sarebbe necessario apprestare una forma di tutela, quanto meno nelle ipotesi in cui percepiscano la maggior parte del proprio fatturato da un unico committente. Non si tratta solo di evitare una sperequazione che al momento si perpetra rispetto sia ai prestatori subordinati sia ad una parte degli autonomi, ma di riconoscere che la riduzione del reddito in tali casi è una diretta conseguenza delle decisioni del (mono)committente e, in quanto tale, integra una forma di disoccupazione parziale e involontaria meritevole di tutela⁽¹⁸¹⁾.

⁽¹⁸⁰⁾ Sottolinea tale aspetto G. CANAVESI, *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, cit., p. 4.

⁽¹⁸¹⁾ Sulla necessità di tutela dei lavoratori che abbiano un committente unico cfr. Linee di indirizzo della Commissione ministeriale del 22 febbraio 2021 secondo cui «per esempio, si potrebbe prevedere che ai lavoratori autonomi (iscritti alla Gestione Separata dell'INPS – 627.227 a fine 2018, fonte INPS, Rendiconto sociale 2018 – o alle Casse dei professionisti – 1.649.263 alla stessa data, fonte Centro Studi ADEPP, IX Rapporto ADEPP sulla previdenza privata) che abbiano percepito nel triennio precedente più del 50% del fatturato da un unico committente (per i professionisti, che sia iscritto alla medesima Cassa, per gli iscritti alla Gestione Separata INPS che non sia un ente pubblico)

7. Alla ricerca di un rinnovato equilibrio tra politiche passive e politiche attive

Il collegamento tra le integrazioni salariali e le politiche attive del lavoro ha trovato un rafforzamento nella riforma del mercato del lavoro realizzata dal *Jobs Act* ⁽¹⁸²⁾, la quale ne aveva riscritto non solo le rispettive discipline, ma anche i meccanismi di raccordo, resi sempre più stretti per mezzo della condizionalità ⁽¹⁸³⁾.

Si è trattato di uno dei punti centrali della riforma del 2015, che tra i suoi obiettivi includeva anche quello di intensificare il legame tra erogazione dei sussidi economici e comportamenti attivi dei percettori, anticipando sempre di più l'operare dei meccanismi di condizionalità dalla fase della disoccupazione totale a quella precedente della impossibilità/difficoltà del datore di garantire la retribuzione in costanza di rapporto ⁽¹⁸⁴⁾.

Alla base di tale scelta vi è la considerazione che il programma costituzionale per la realizzazione del diritto/dovere al lavoro (art. 4, Cost.), quale valore su cui si fonda la

si applichi in materia di prestazioni per sospensione o riduzione dell'attività e di contribuzione la disciplina propria del lavoro subordinato».

⁽¹⁸²⁾ Così D. GAROFALO, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, in F. SANTONI, R. SANTUCCI, M. RICCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, ESI, 2016, pp. 309 ss.; cfr. anche M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in *DPL*, 2016, n. 15, p. 934, che parlava della condizionalità e delle politiche attive del lavoro come di una «scommessa vecchia, ripetuta e molto difficile».

⁽¹⁸³⁾ Sulla condizionalità come declinata dal *Jobs Act* cfr. tra i molti M. D'ONGHIA, *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2016, n. 54, pp. 384 ss.; A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, pp. 185 ss.; A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, Biblioteca '20 Maggio', 2022; nella dottrina antecedente v. G. CANAVESI, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, Utet, 2013, pp. 702 ss.; L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, n. 3, pp. 492 ss.; S. SPATTINI, *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, cit., pp. 373 ss.; M. RICCI, *Servizi per l'impiego: analisi e prospettive alla luce della l. n. 92/2012*, in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, pp. 623 ss.; A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali. Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *RDSS*, 2012, n. 3, pp. 563 ss.; ID., *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e promesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, Working Paper CSDL "Massimo D'Antona".INT, 2015, n. 249; V. FILÌ, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL*, 2012, suppl. n. 33, pp. 192 ss.; per posizioni di critica cfr. E. GRAGNOLI, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, cit., pp. 573 ss., spec. § 13; M. BARBIERI, *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *RGL*, 2011, n. 2, I, pp. 379 ss.

⁽¹⁸⁴⁾ Cfr. A. OCCHINO, *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, in *DLM*, 2016, n. 3, p. 505; sul punto si osserva che secondo alcuni Autori alle integrazioni salariali erano state estese le stesse "condizionalità" previste per la NASpI, v. M. MISCIONE, *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, cit., p. 934, mentre per altri Autori la riforma del 2015 aveva previsto due modelli di condizionalità coesistenti in cui le politiche attive erano distinte per i diversi trattamenti, laddove, invece, in precedenza vi erano regole comuni che prescindevano dall'ambito della tutela previdenziale, cfr. P. PASCUCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *RDSS*, 2012, n. 3, pp. 453 ss., spec. p.463.

Repubblica (art. 1 Cost.), impone di agire sinergicamente non solo per favorire l'occupazione, che assicura un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), ma anche per promuovere l'occupabilità, attraverso la facilitazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro (art. 4, comma 1, Cost.)⁽¹⁸⁵⁾. Ove l'occupazione venga meno, per cause indipendenti dalla volontà del lavoratore, il compito dello Stato è di garantire all'individuo i mezzi adeguati alle esigenze di vita (art. 38, comma 2, Cost.) per il tempo strettamente necessario a trovare una nuova occupazione (art. 4, comma 2, Cost.).

Questa dialettica tra garanzia del lavoro presente e potenziale, già espressa tempo addietro dalla dottrina più attenta, attribuisce al sistema della sicurezza sociale per la tutela contro la disoccupazione involontaria una dimensione non solo economica, ma anche dinamica: «garanzia nell'immediato di “mezzi adeguati alle esigenze di vita”, ma anche garanzia proiettata al futuro che il lavoro sia trovato al più presto, per evitare che manchino i mezzi di sussistenza ma anche per evitare che manchi la partecipazione alla società, possibile solo attraverso il lavoro (art. 4 Cost.)»⁽¹⁸⁶⁾.

La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita deve allora concretarsi, secondo una prospettazione sistemica⁽¹⁸⁷⁾, non solo in una componente monetaria, con trasferimento di risorse al soggetto protetto tramite le prestazioni di disoccupazione, ma anche nella predisposizione di politiche e servizi per il lavoro, cioè strumenti che consentono la ricerca attiva di una nuova occupazione da parte del beneficiario delle prestazioni stesse⁽¹⁸⁸⁾.

Al fine di instaurare un circuito virtuoso che permetta di “uscire” dalla disoccupazione e “ritornare” al lavoro retribuito la condizionalità tra benefici economici e attivazione del percettore dei sussidi può quindi intervenire ancor prima che la disoccupazione sia totale, quando cioè il rapporto di lavoro è sospeso e il lavoratore percepisce le prestazioni integrative del reddito.

Invero, la condizionalità collegata alle integrazioni al reddito non rappresenta una novità recente perché era già stata strutturata, almeno sul piano formale, dalla l. n. 223/1991 relativamente all'indennità di mobilità⁽¹⁸⁹⁾, poi ribadita nella l. delega l. n.

(185) Già M. D'ANTONA, *L'intervento straordinario della Cassa Integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in RGL, 1983, n. 1, pp. 15 ss., spec. p. 56, sottolineava che gli obiettivi della CIG devono essere indirizzati non tanto verso la garanzia del salario, quanto verso quella dell'occupazione qualificata; del pari F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in Studi in Onore di Edoardo Ghera, Cacucci, 2008, pp. 606 ss. segnalava come, per la realizzazione di un compiuto sistema di condizionalità, oltre alla sburocraizzazione dei Servizi per l'impiego, occorre eliminare la bipartizione tra una condizionalità collegata alla mobilità e alla CIGS e quella collegata al trattamento di disoccupazione.

(186) M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., p. 701.

(187) V. E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per di un “sistema integrato di microsistemi”*, in ADL, 2001, n. 3, pp. 981 ss., secondo cui il modello “ergocentrico” derivante dalla Costituzione è basato su un sistema integrato di microsistemi, che includono sia forme di tutela strettamente monetaria sia i servizi finalizzati alla realizzazione del diritto-dovere al lavoro, considerato strumento primario di sicurezza sociale per un'esistenza libera e dignitosa di ogni individuo.

(188) Sul collegamento tra politiche attive del lavoro e garanzia dei mezzi adeguati v. tra gli altri C. ALESSI, *L'art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in Jus, 2006, pp. 127 ss.; C. PINELLI, *“Lavoro” e “progresso” nella Costituzione*, in DLRI, 2009, n. 123, p. 401; A. TOPO, *Obbligo di lavorare e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere «sociale»*, in M. BROLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: Incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, 2016, pp. 171 ss.

(189) Art. 9, l. n. 223/1991; art. 8, comma 4, l. n. 196/1997.

144/1999 (rimasta inattuata) ⁽¹⁹⁰⁾, nonché in quella che era stata definita la mini riforma degli ammortizzatori sociali del 2003 ⁽¹⁹¹⁾, ove tutti i trattamenti di disoccupazione, totale e parziale, erano stati subordinati al rispetto, a pena di decadenza, degli obblighi di partecipazione ad attività formative e di inserimento lavorativo da parte del percettore.

Tale profilo era poi stato enfatizzato ulteriormente dalla delega per la riforma degli ammortizzatori sociali del 2007 ⁽¹⁹²⁾, ove la condizionalità era riferita sia agli strumenti di sostegno al reddito sia alle prestazioni di disoccupazione ⁽¹⁹³⁾ e si indicava la necessità di potenziare i servizi per l'impiego al fine di collegare e coordinare l'erogazione delle prestazioni economiche a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi e benefici ⁽¹⁹⁴⁾. Già allora si sottolineava l'importanza di una caratterizzazione proattiva degli ammortizzatori sociali e l'opportunità di scongiurare situazioni di c.d. azzardo morale, dando seguito alla politica tracciata dal protocollo del 23 luglio 2007 in cui era esplicitamente chiarito che «per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegni monetari occorre rendere effettiva la perdita di tutela in caso d'immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative» ⁽¹⁹⁵⁾.

Nell'ambito delle riforme del 2012 e del 2015, tuttavia, detta connessione è stata rafforzata. Il fine non era solo quello di far emerge la disoccupazione reale, evitando di “nasconderla” sotto le false apparenze di un rapporto attuale, ma di fatto cessato, per favorire la reimmissione sul mercato dei lavoratori in esubero e ridurre i tempi di durata dei trattamenti in costanza di rapporto ⁽¹⁹⁶⁾. Vi era pure l'intento di proteggere, insieme alla sicurezza economica tramite le prestazioni di integrazione salariale, anche la sicurezza professionale dei soggetti a rischio di disoccupazione, inserendoli nel circuito delle politiche e dei servizi per il lavoro assicurandone il mantenimento o lo sviluppo delle competenze sia in vista della cessazione della sospensione dell'attività lavorativa, sia di una eventuale ricollocazione.

Nel dare attuazione a tale prospettiva, l'originaria formulazione del d.lgs. n. 148/2015 aveva, da un alto, previsto l'indicazione, nell'ambito del programma di riorganizza-

⁽¹⁹⁰⁾ Art. 45, comma 1, l. n. 144/1999, su cui v. per tutti F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., pp. 587 ss.

⁽¹⁹¹⁾ Art. 13, d. d.lgs. n. 276/2003; art. 3, comma 137, l. n. 350/2003; art. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004; art. 1, comma 7, d.l. n. 68/2006 conv. in l. n. 127/2006; art. 13, comma 2, d.l. n. 35/2005; su cui v. D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, 2005, n. 1, pp. 35 ss.

⁽¹⁹²⁾ Art. 1, comma 29, lett. b, l. n. 247/2007.

⁽¹⁹³⁾ A tale proposito v. D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi “neocostituzionalista”*, cit., pp. 1 ss., che ha definito il principio direttivo della delega come “bivalente”.

⁽¹⁹⁴⁾ Sui contenuti della delega cfr. per tutti V. FILÌ, *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsoa, 2008, pp. 19 ss.

⁽¹⁹⁵⁾ Cfr. punto n. 3 del protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili del 23 luglio 2007.

⁽¹⁹⁶⁾ Tra i criteri ispiratori delle citate riforme spicca la separazione tra tutele in costanza e dopo la cessazione del rapporto di lavoro; cfr. art. 1, comma 2, lett. a, l. n. 193/2014.

zione aziendale per l'accesso alla CIGS, dell'eventuale attività di formazione dei lavoratori in funzione del consistente recupero occupazionale⁽¹⁹⁷⁾ e, dall'altro lato, aveva riscritto gli obblighi di condizionalità per i percettori di CIGO e CIGS, nonché delle forme di sostegno al reddito a carico dei fondi di solidarietà⁽¹⁹⁸⁾.

Il d.lgs. n. 148/2015 aveva così previsto un raccordo con le disposizioni del d.lgs. n. 150/2015, che, a sua volta, aveva differenziato la condizionalità per i beneficiari di trattamenti di disoccupazione (art. 21) e per i beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro (art. 22)⁽¹⁹⁹⁾, pur accomunandola per molteplici profili regolativi.

Con la legge di bilancio 2022, però, l'art. 22, d.lgs. n. 150/2015 è stato abrogato e si è assistito ad una divaricazione, sia sostanziale che formale, tra i regimi di condizionalità previsti per i percettori delle interazioni salariali e quelli dei sussidi di disoccupazione. Ciò non significa che l'obbligo di partecipazione alle politiche attive per i primi sia svanito, ma ne è mutato il contenuto.

Secondo l'originaria versione dell'art. 8, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, le disposizioni sulla condizionalità di cui all'art. 22, d.lgs. n. 150/2015 trovavano applicazione per i lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali (CIGO, CIGS e fondi di solidarietà) che avessero subito una riduzione di orario connessa all'attivazione di una procedura di sospensione o riduzione dell'attività di lavoro, superiore al 50% dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di 12 mesi. La condizionalità, inoltre, era orientata al mantenimento o allo sviluppo delle competenze non solo in vista della ripresa dell'attività lavorativa, ma anche della possibile diversa collocazione «in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio»⁽²⁰⁰⁾.

I lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali dovevano stipulare, previa convocazione presso il centro per l'impiego⁽²⁰¹⁾, il patto di servizio personalizzato (d'ora in

⁽¹⁹⁷⁾ Art. 21, comma 2, d.lgs. n. 148/2015; tale previsione non era invece contemplata in relazione alla causale della crisi aziendale, nemmeno in forza del d.m. 13 gennaio 2016, n. 94033, recante i criteri per l'approvazione dei programmi e la concessione dei trattamenti.

⁽¹⁹⁸⁾ Art. 8, d.lgs. n. 148/2015, che rinviava all'art. 22, d.lgs. n. 150/2015.

⁽¹⁹⁹⁾ In materia si rinvia per tutti a V. FILI *Servizi per il lavoro e misure di welfare nel d.lgs. n. 150/2015*, in *DML*, 2015, n. 3, pp. 511 ss.; ID., *I servizi privati per il lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, cit., pp. 95 ss.; ID., *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Edizioni Università di Trieste, 2016, pp. 113 ss.; R. FABOZZI, *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in *RDS*, 2016, n. 4, pp. 723 ss.; L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche del lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Cedam, 2019; ID., *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Giuffrè, 2016.

⁽²⁰⁰⁾ Art. 22, comma 2, d.lgs. n. 150/2015.

⁽²⁰¹⁾ Art. 22, comma 1, d.lgs. n. 150/2015, prevedeva la convocazione dei lavoratori interessati in orario compatibile con la prestazione lavorativa dal centro per l'impiego con le modalità ed i termini stabiliti dal decreto ministeriale che determinava le linee di indirizzo triennali dell'azione in materia di politiche attive, per stipulare il PSP, mentre l'art. 4, comma 4, d.m. 11 gennaio 2018, n. 4, onerava il datore di lavoro a comunicare – entro 120 giorni dall'inizio della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per integrazione salariale, CdS, o intervento dei fondi di solidarietà – al centro per l'impiego, per il tramite del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, «i nominativi dei lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per cui è prevista una riduzione di orario superiore al 50% dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi. Il centro per l'impiego competente provvede a convocare i lavoratori, in orario compatibile con la prestazione lavorativa, entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione».

poi PSP), contenente tutti gli elementi previsti per i disoccupati totali ⁽²⁰²⁾, ad eccezione degli atti di ricerca attiva e della loro tempistica e delle modalità con cui la ricerca attiva di lavoro doveva essere dimostrata al responsabile delle attività. Ne derivava per i lavoratori sospesi o a orario ridotto, in quanto ancora occupati, l'esclusione degli obblighi di ricerca attiva delle nuove occasioni di lavoro. Essi dovevano, invece, essere coinvolti in iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro (quali ad esempio la stesura del *curriculum*, la partecipazione a colloqui o ad altre iniziative), in attività di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione ⁽²⁰³⁾, ovvero essere avviati ad attività a fini di pubblica utilità.

A corredo di tali obblighi vi era infine un apparato sanzionatorio graduato a seconda della violazione commessa ⁽²⁰⁴⁾.

Diversamente, il sistema della condizionalità delineato dalla legge di bilancio 2022 è affidato in via esclusiva alla previsione dell'art. 25-ter, d.lgs. n. 148/2015 ⁽²⁰⁵⁾, rubricato «Condizionalità e formazione», il quale conferma la finalità «di mantenere o sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio» e prevede la partecipazione «a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, anche mediante fondi interprofessionali». Le iniziative formative possono essere sostenute finanziariamente anche dalla Regione competente per territorio nell'ambito delle proprie misure di formazione e di politica attiva del lavoro.

La nuova normativa individua gli obblighi di condizionalità nelle iniziative di formazione e riqualificazione, similmente alla previgente, ma da quest'ultima si discosta perché si rivolge esclusivamente ai lavoratori beneficiari di integrazioni salariali straordinarie.

Diverso è poi il regime sanzionatorio in caso di mancata partecipazione senza giustificato motivo ⁽²⁰⁶⁾ alle iniziative succitate, cui consegue «l'irrogazione di sanzioni che vanno dalla decurtazione di una mensilità di trattamento di integrazione salariale fino

⁽²⁰²⁾ Art. 22, comma 1, d.lgs. n. 150/2015, disponeva che il PSP dovesse contenere almeno: l'individuazione di un responsabile delle attività; la definizione del profilo personale di occupabilità secondo le modalità tecniche predisposte dall'Anpal; la frequenza ordinaria di contatti con il responsabile delle attività.

⁽²⁰³⁾ Art. 22, comma 2, d.lgs. n. 150/2015, che richiamava l'art. 20, comma 3, lett. *a, b*, d.lgs. n. 150/2015.

⁽²⁰⁴⁾ Art. 22, commi 3 e 4, d.lgs. n. 150/2015.

⁽²⁰⁵⁾ Art. 1, comma 202, l. n. 234/2021, che ha introdotto l'art. 25-ter, d.lgs. n. 148/2015, mentre l'art. 1, comma 203, l. n. 234/2021, ha abrogato l'art. 8, comma 1, d.lgs. 148/2015 e l'art. 22, d.lgs. n. 150/2015.

⁽²⁰⁶⁾ *Ex art.* 2, comma 5, d.m. 2 agosto 2022 (GU n. 253, 28 ottobre 2022), il giustificato motivo per la mancata partecipazione alle iniziative di formazione e di riqualificazione ricorre nei seguenti casi: a) documentato stato di malattia o di infortunio; b) servizio civile o di leva o richiamo alle armi; c) stato di gravidanza, per i periodi di astensione previsti dalla legge; d) citazioni in tribunale, a qualsiasi titolo, dietro esibizione dell'ordine di comparire da parte del magistrato; e) gravi motivi familiari documentati e/o certificati; f) casi di limitazione legale della mobilità personale; g) ogni altro comprovato impedimento oggettivo e/o causa di forza maggiore, cioè ogni fatto o circostanza che impedisca al soggetto di partecipare alle iniziative di formazione e/o riqualificazione, senza possibilità di alcuna valutazione di carattere soggettivo o discrezionale da parte di quest'ultimo.

alla decadenza dallo stesso»⁽²⁰⁷⁾, secondo le modalità e i criteri definiti dai decreti del Ministro del lavoro. A tale fine, con due distinti provvedimenti, adottati entrambi il 2 agosto 2022, il Ministero ha definito, rispettivamente, le modalità di attuazione delle iniziative formative dei lavoratori e i criteri per l'accertamento sanzionatorio in caso di mancata attuazione dell'obbligo formativo in costanza delle integrazioni salariali straordinarie⁽²⁰⁸⁾.

I beneficiari dei trattamenti straordinari devono partecipare, «allo scopo di mantenere o di sviluppare le competenze in vista della conclusione della procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e in connessione con la domanda di lavoro espressa dal territorio», alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione professionale, anche mediante fondi paritetici interprofessionali, laddove previste dalla legge o qualora siano pattuite nel verbale di accordo sindacale all'esito della procedura *ex art. 24*, d.lgs. n. 148/2015 o, ancora, nell'ambito delle procedure sindacali prodromiche all'accesso all' AIS⁽²⁰⁹⁾.

Il progetto formativo o di riqualificazione professionale è delineato in coerenza con il fabbisogno di carattere formativo, individuato tenendo in considerazione la causale d'intervento e lo sviluppo delle competenze necessarie per garantire il riassorbimento del lavoratore nell'organizzazione del lavoro dell'impresa ovvero per favorire la maggiore occupabilità del lavoratore, «anche in funzione di processi di mobilità e ricollocazione in altre realtà lavorative»⁽²¹⁰⁾.

A conclusione del programma formativo al lavoratore deve ricevere un'attestazione di trasparenza, di validazione o di certificazione dei risultati dell'apprendimento in conformità a quanto disposto in materia di standard minimi di attestazione⁽²¹¹⁾.

Le sanzioni, applicate dall'Inps a seguito di accertamento compiuto dagli ispettori del lavoro, sono graduate⁽²¹²⁾ come segue (in ogni caso ferma restando la sanzione minima *ex art. 25-ter* consistente nella decurtazione di una mensilità): decurtazione di 1/3 delle mensilità del trattamento di integrazione salariale straordinario per la mancata partecipazione nella misura compresa tra il 25% ed il 50% delle ore complessive per ognuno dei corsi proposti; decurtazione della metà delle mensilità del trattamento straordinario, se le assenze sono comprese tra il 50% e l'80% delle ore complessive previste per ciascuno dei corsi proposti; decadenza dal trattamento di integrazione salariale straordinario se le assenze non giustificate superano la soglia dell'80% delle ore complessive per ognuno dei corsi proposti⁽²¹³⁾.

⁽²⁰⁷⁾ Art. 25-ter, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁰⁸⁾ V. in merito L. BARBIERI, L. MARIANI, *Intervento straordinario di integrazione salariale e nuovi obblighi formativi*, in *DPL*, 2022, n. 46, pp. 2820 ss.

⁽²⁰⁹⁾ Art. 2, d.m. 2 agosto 2022 (GU Serie Generale n. 227, 28 settembre 2022).

⁽²¹⁰⁾ Art. 3, commi 1, 2, 3, d. m. 2 agosto 2022 (GU Serie Generale n. 227, 28 settembre 2022).

⁽²¹¹⁾ Di cui al d.lgs. n. 13/2013 e al d.i. 5 gennaio 2021.

⁽²¹²⁾ Cfr. E. ALES, *op. cit.*, che, rispetto al regime sanzionatorio in parola, riscontra un approccio più graduale al principio di condizionalità; v. anche M. CINELLI, *Da «ammortizzatori» a «attivatori» sociali*, cit., p. 250, che, prima del riordino del 2021, suggeriva l'utilità di far riferimento ad una nozione di condizionalità non già pregiudizialmente punitiva, bensì «razionale», che risulti, cioè, «regolata (in ipotesi) attraverso forme “premiali” di incentivo a favore di chi dimostri di voler e saper valorizzare l'intervento di protezione sociale del quale sia stato reso destinatario».

⁽²¹³⁾ Art. 2, d.m. 2 agosto 2022 (GU n. 253, 28 ottobre 2022).

L'iter procedimentale di constatazione delle assenze ingiustificate risultanti dai registri dell'Ente di formazione prevede che l'ispettore contesi la sanzione ai lavoratori e, contemporaneamente, ne dia comunicazione all'Inps competente per territorio ai fini della successiva applicazione della sanzione.

Tale impianto normativo, che affianca, anche per i "disoccupati parziali", gli strumenti di sostegno alle misure di inserimento nel circuito delle politiche per il lavoro, conferma la duplice funzione attribuita dal legislatore alle integrazioni salariali in costanza di rapporto: non solo quella di supporto economico in caso di carenza del reddito, ma anche quella di agevolazione del reinserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile.

La maggiore novità del riordino del 2021 sta nell'aver selezionato i destinatari degli obblighi di attivazione attraverso un intervento mirato, che si rivolge solo ai percettori dei trattamenti straordinari (a prescindere dall'ammontare della riduzione oraria), cioè a coloro che possono risultare a rischio di esubero all'esito delle sospensioni dal lavoro per crisi aziendale, riorganizzazione o Cds.

Questa previsione razionalizza la disciplina nel suo complesso, perché evita di coinvolgere in attività finalizzate al ricollocamento coloro che beneficiano delle prestazioni ordinarie e hanno, quindi, concrete prospettive di ripresa a regime dell'attività lavorativa entro un lasso di tempo contenuto, in quanto sono stati sospesi o collocati a orario ridotto a causa di situazioni aziendali dovute a eventi transitori o a situazioni temporanee di mercato.

L'art. 25-ter, d.lgs. n. 148/2015, inoltre, si coniuga con un'altra modifica introdotta dalla l. n. 234/2021, quella che ha esteso la causale della riorganizzazione aziendale ai processi di transizione. La citata norma in materia di condizionalità, facendo riferimento, oltre che alla formazione continua, anche a quella per la riqualificazione professionale, incrementa infatti le possibilità di ricollocazione esterna del personale in esubero presso altri datori di lavoro. In tal modo, la formazione finalizzata allo sviluppo delle competenze dei lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali straordinarie assume una funzione analoga a quella degli strumenti di gestione non traumatica delle eccedenze di personale, accompagnandole nella ricerca di un nuovo impiego. Meno razionale, in tale prospettiva, risulta invece il mancato richiamo all'obbligo di accettazione di un'offerta congrua di lavoro.

Va da ultimo evidenziato che la legge di bilancio 2022, oltre ad aver abrogato il comma 1 dell'art. 8, d.lgs. n. 148/2015 ⁽²¹⁴⁾, eliminando le disposizioni in tema di condizionalità per riversarle nell'art. 25-ter, ha altresì cambiato la rubrica dell'articolo in parola da *Condizionalità e politiche attive del lavoro* a *Compatibilità con lo svolgimento di attività lavorativa* e riscritto integralmente il comma 2 ⁽²¹⁵⁾.

Quest'ultimo dispone che il lavoratore beneficiario che, durante il periodo di integrazione salariale, svolga attività di lavoro subordinato di durata superiore a 6 mesi, nonché di lavoro autonomo, non ha diritto al trattamento per le giornate di lavoro effettuate. Qualora, invece, svolga attività di lavoro subordinato a tempo determinato di

⁽²¹⁴⁾ Art. 1, comma 197, l. n. 234/2021 che ha modificato l'art. 8, d.lgs. n. 148/2015; su cui cfr. circ. Min lav. n. 1/2022 e n. 6/2022; circ. Inps n. 18/2022, cit.

⁽²¹⁵⁾ Sul cui testo è intervenuto anche l'art. 23, comma 1, lett. c, d.l. n. 4/2022, conv. in l. n. 25/2022.

durata pari o inferiore a 6 mensilità, il trattamento resta sospeso per la durata del rapporto di lavoro ⁽²¹⁶⁾.

Resta invariata la previsione del comma 3, dell'art. 8, cit., secondo cui il lavoratore decade dal diritto al trattamento di integrazione salariale nel caso in cui non abbia provveduto a dare preventiva comunicazione alla sede territoriale dell'Inps dello svolgimento dell'attività lavorativa summenzionata.

Le disposizioni in tema di compatibilità tra integrazioni salariali e svolgimento di attività di lavoro autonomo o subordinato non rientrano tra i meccanismi di condizionalità, perché nulla hanno a che vedere con gli obblighi di attivazione gravanti sul percettore delle prestazioni.

Tuttavia, la possibilità ammessa dal legislatore di eseguire attività di lavoro durante il periodo di concessione delle integrazioni salariali, similmente alla condizionalità, ha l'effetto di stimolare il beneficiario delle prestazioni di sostegno al reddito ad uscire dall'area della disoccupazione parziale, in cui percepisce i sussidi, e accompagnarlo verso quella dell'occupazione e, quindi, verso il lavoro retribuito. Si può, pertanto, parlare in tali ipotesi di una sorta di "auto-condizionalità" o condizionalità spontanea, perché è il lavoratore sospeso o a orario ridotto ad attivarsi, al di fuori dei canali istituzionalmente previsti, e a reperire una nuova occupazione, che potrebbe sì essere solo temporanea, ma potrebbe anche sfociare in uno stabile reimpiego.

In ogni caso, la facoltà di conservare il diritto al trattamento di CIG o AIS (sospeso per attività di lavoro subordinato a tempo determinato fino a 6 mesi ovvero non erogato per i giorni di effettivo lavoro quando il rapporto abbia una durata maggiore) pur svolgendo un'altra attività lavorativa concomitante evita che il soggetto interessato sia indotto alla totale inattività, con conseguente diminuzione delle probabilità di ricollocazione futura a causa dell'obsolescenza delle competenze, ovvero svolga addirittura lavoro nero o irregolare e – in aggiunta – consente un risparmio delle risorse che altrimenti sarebbero destinate ai trattamenti previdenziali.

Da ultimo, nell'ambito delle misure di politica attiva a favore dei percettori delle misure di sostegno al reddito, devono essere inclusi anche gli interventi della spesa pubblica per il finanziamento dei percorsi formativi volti al mantenimento dell'occupazione. Tra questi va ricordato, oltre al programma GOL ⁽²¹⁷⁾ di cui si darà più dettagliatamente conto nelle pagine che seguono, il Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale ⁽²¹⁸⁾, istituito presso il Ministero del lavoro, le cui risorse possono essere destinate al finanziamento di progetti formativi rivolti (anche) ai lavoratori beneficiari di trattamenti di integrazione salariale per i quali sia prevista una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30%, calcolata per un periodo di 12 mesi ⁽²¹⁹⁾.

Il complesso di tale composita normativa può certamente essere valutato positivamente poiché esso mira ad anticipare, già durante la fruizione degli ammortizzatori

⁽²¹⁶⁾ L'originaria formulazione dell'art. 8, d.lgs. n. 148/2015 disponeva che «il lavoratore che svolga attività di lavoro autonomo o subordinato durante il periodo di integrazione salariale non ha diritto al trattamento per le giornate di lavoro effettuate».

⁽²¹⁷⁾ Art. 1, comma 324, l. n. 178/2020.

⁽²¹⁸⁾ Art. 50-*bis*, commi 8 e 9, d.l. n. 73/2021.

⁽²¹⁹⁾ Cfr. d.m. del 5 novembre 2021 per i criteri e le modalità di utilizzo del Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale; per un approfondimento v. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit., p. 350 ss.

sociali e in particolare nel corso delle crisi e delle fasi di riorganizzazione, i processi di riqualificazione professionale così cercando di evitare o ridurre al massimo il rischio di disoccupazione. Puntare, infatti, ad assicurare un'occupazione di qualità più elevata per coloro che si trovano in una condizione di insufficienza retributiva a causa della riduzione di orario, ovvero ad avviare percorsi di reinserimento già in un momento antecedente alla cessazione effettiva del rapporto, dovrebbe produrre l'effetto di evitare la dispersione del patrimonio professionale ed incoraggiare la propensione dei beneficiari ad attivarsi nel mercato.

Il condizionale è, però, d'obbligo, perché pare evidente che simili obiettivi, per quanto sanciti a livello normativo, possono essere raggiunti solo ove nei fatti l'attività formativa sia pianificata e orientata sulla base delle effettive esigenze dell'azienda datrice di lavoro, ovvero sia tarata sulle reali domande del mercato del lavoro, sì da poter intercettare un genuino interesse del tessuto economico produttivo ⁽²²⁰⁾.

Un efficace collegamento tra politiche passive e attive richiede, infatti, oltre ad una programmazione definita a livello nazionale nelle sue linee essenziali, anche un'attuazione integrata nell'ambito territoriale in cui domanda e offerta di lavoro assumono specifiche connotazioni ⁽²²¹⁾. Il buon funzionamento della condizionalità, anche quando sia riferita ai percettori dei trattamenti di integrazione salariale straordinari, dipende cioè da un sistema integrato di *governance* multilivello che assicuri il perseguimento di standard di qualità e livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, cui faccia da corredo, sul piano operativo, una rete di servizi promossa e gestita dagli attori locali (le Regioni e le Province autonome), attraverso corsi di formazione professionale che tengano conto dei fabbisogni del proprio tessuto produttivo territoriale.

È proprio su quest'ultimo aspetto però che si deve constatare la carenza di sistemi di monitoraggio e di valutazione della formazione impartita a livello locale, non essendo ancora stato attivato da parte dell'Anpal il sistema informativo della formazione professionale (di cui all'art. 15, d.lgs. n. 150/2015) che permetterebbe di verificare il tipo e l'efficienza della offerta formativa proposta a livello regionale ai lavoratori che percepiscono le integrazioni salariali.

Stante tale deficit è, perciò, di fondamentale importanza che, nelle fasi di consultazione ed esame congiunto antecedenti alla concessione delle misure di sostegno al reddito, le organizzazioni sindacali riescano a orientare il programma aziendale contenente le misure di gestione del recupero e delle transizioni occupazionali, guidando i lavoratori nella scelta dei corsi più adatti rispetto ai possibili sbocchi occupazionali esistenti nel territorio di riferimento ⁽²²²⁾.

⁽²²⁰⁾ Sulle difficoltà a ciò connesse v. L. BARBIERI, L. MARIANI, *op. cit.*, p. 2827, i quali osservano che, in una prospettiva di occupabilità del lavoratore, riveste un ruolo decisivo l'analisi delle dinamiche che caratterizzano l'evoluzione del mercato del lavoro a livello provinciale e regionale, ma constatano anche come i dati e le informazioni che consentirebbero di delineare tali tendenze per ciascun territorio non risultano, allo stato, reperibili, né vi è un metodo di classificazione e aggiornamento degli stessi.

⁽²²¹⁾ V. così INAPP, *Rapporto 2022*, Relazione del Presidente Sebastiano Fadda Roma, Palazzo Montecitorio, 8 novembre 2022, consultabile sul sito istituzionale di INAPP, p. 14.

⁽²²²⁾ V. così L. VALENTE, *Transizioni occupazionali, politiche attive del lavoro e ruolo del sindacato nell'era del Governo Draghi*, in *Bollettino ADAPT*, 2022, n. 7, la quale suggerisce a tal fine l'utilizzo da parte dei

Altrettanto rilevante, vista la clausola di invarianza finanziaria apposta al decreto che regola la formazione in costanza di integrazione salariale ⁽²²³⁾, è la verifica della disponibilità delle risorse finanziarie a supporto dei progetti formativi che accompagnano la sospensione dell'attività o la riduzione dell'orario di lavoro. Tali progetti possono, infatti, essere veicolati tramite i fondi interprofessionali per la formazione continua, ma con essi può e deve concorrere l'apporto della Regione o Provincia autonoma competente ⁽²²⁴⁾. Non può, inoltre, escludersi che il finanziamento di detti progetti avvenga anche tramite il Fondo nuove competenze (su cui v. *infra*), ovvero per mezzo del credito d'imposta riconosciuto ai datori di lavoro per gli oneri sostenuti per la formazione di lavoratori subordinati e per l'acquisizione o il consolidamento di competenze rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale ⁽²²⁵⁾.

8. La torsione degli ammortizzatori sociali verso la transizione occupazionale

Tra le molteplici innovazioni che la legge di bilancio 2022 ha apportato alla materia degli ammortizzatori sociali una particolare attenzione meritano quelle che hanno riguardato gli strumenti di gestione delle crisi d'impresa e hanno rafforzato le misure per la transizione occupazionale.

Tali disposizioni della l. n. 234/2021 hanno portato al definitivo superamento della visione "unidimensionale" secondo cui le integrazioni salariali sono essenzialmente funzionali al mantenimento dell'occupazione acquisita, per accogliere una prospettiva "bidimensionale", ove le misure di sostegno al reddito fungono anche da volano per favorire la ricollocazione dei lavoratori in esubero o in procinto di esserlo all'esito della sospensione/riduzione dell'orario di lavoro.

In tal senso, volendo cogliere l'essenza del riordino del 2021 «si potrebbe senz'altro affermare che si è dato il classico colpo di acceleratore sul collegamento tra politiche passive (ammortizzatori sociali) e politiche attive (in specie formazione professionale, ma non solo) sempre auspicato ma mai effettivamente realizzato» ⁽²²⁶⁾.

Tale obiettivo è stato perseguito attraverso la revisione delle politiche attive operanti in concomitanza con l'accesso a quelle passive e si snoda su due diversi fronti: uno, di cui si è dato conto più sopra, attiene alle iniziative per la formazione professionale dei lavoratori temporaneamente in esubero e punta principalmente al recupero e allo

sindacati dei dati del sistema informativo Excelsior Unioncamere Anpal, che registrano mensilmente i fabbisogni delle imprese, per negoziare anche voucher per il rapido accesso alla formazione utile.

⁽²²³⁾ Art. 5, d.m. 2 agosto 2022 (GU Serie Generale n. 227, 28 settembre 2022).

⁽²²⁴⁾ Per un'analisi dei servizi formativi offerti dalle Regioni ai lavoratori che in costanza di rapporto percepiscono ammortizzatori sociali cfr. ANPAL, *XX/XXI Rapporto sulla formazione continua – Annualità 2018-2019-2020*, disponibile sul sito istituzionale dell'ente.

⁽²²⁵⁾ Art. 1, commi 46-56, l. n. 205/2017, come modificato da ultimo dall'art. 1, commi 241-242, l. n. 234/2021, che prevede la possibilità che tali fondi finanzino i piani formativi aziendali di incremento delle competenze dei lavoratori che fruiscono delle integrazioni salariali e, al fine di incentivare tale intervento, dispone il rimborso, per il biennio 2022-2023, da parte del Ministero del lavoro ai fondi stessi, del contributo *ex art. 1, comma 772, l. n. 190/2014*.

⁽²²⁶⁾ Così D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, Working Paper ADAPT, 2022, n. 8, p. 6, il quale, peraltro non manca di osservare anche che «senza un efficientamento dei servizi per l'impiego e una reale riforma del sistema di formazione professionale questo collegamento resterà una chimera, pur se si spera vivamente di essere smentiti».

sviluppo della professionalità in vista della conservazione del posto di lavoro; l'altro, che interviene ove non sia realizzabile il primo, mira al rafforzamento degli strumenti che agevolano il ricollocamento all'esterno dell'azienda di coloro che con maggiore probabilità risulteranno in esubero all'esito dei trattamenti integrativi del reddito.

L'adozione di quest'ultima prospettiva orienta gli ammortizzatori sociali verso il fine della transizione occupazionale e prende corpo grazie ad una pluralità di previsioni (alcune introdotte dalla l. n. 234/2021, altre da questa revisionate, altre ancora preesistenti): l'inserimento, nella causale CIGS della riorganizzazione, dei processi di recupero occupazionale funzionali anche alla riqualificazione professionale e al potenziamento delle competenze (su cui si rinvia a cap. II, § 4.2); la prorogabilità della CIGS in deroga per un massimo di 12 mesi laddove il piano di riorganizzazione preveda recuperi occupazionali per la ricollocazione delle risorse umane e azioni di riqualificazione (nuovo art. 22-*bis*, d.lgs. n. 148/2015), ovvero sia necessaria per fronteggiare processi di riorganizzazione nelle situazioni di particolare difficoltà economica (comma 11-*ter* inserito nell'art. 44, d.lgs. n. 148/2015) (su cui si rinvia a cap. II, § 6); il c.d. accordo di transizione occupazionale (art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015); il contratto di ricollocazione (art. 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015); il contratto di espansione (art. 41, d.lgs. n. 148/2015); gli accordi aziendali con intervento del Fondo nuove competenze; gli incentivi alle assunzioni dei percettori di ammortizzatori sociali.

Senza dubbio tali istituti determinano una evoluzione della più tradizionale funzione delle integrazioni salariali di consentire il "solo" superamento della fase di sospensione temporanea dell'attività lavorativa e la sua ripresa, evitando i licenziamenti.

Non si condivide però l'opinione, avanzata in dottrina, che essi conducano al totale svilimento della finalità originaria della CIG, portando ad una sostanziale sovrapposizione tra ammortizzatori sociali in costanza di lavoro e in caso di disoccupazione, attraverso una strumentalizzazione delle misure di sostegno al reddito che sarebbero utilizzate impropriamente come strumenti di politica economica orientati esclusivamente alla ricollocazione ⁽²²⁷⁾.

I citati istituti, tutti ispirati alla medesima logica di agevolare le transizioni e fare da ponte per il passaggio da un'occupazione all'altra, intervengono in casi specifici, cioè a favore di lavoratori che si trovano in CIGS perché coinvolti in situazioni di crisi o in processi di riorganizzazione anche di lunga durata (spesso, infatti, sono collegati a trattamenti in deroga agli ordinari limiti di durata, ma mai alle integrazioni salariali ordinarie). Si tratta di interventi mirati che, mediante le azioni di riqualificazione indirizzano i lavoratori verso un nuovo impiego, cercando di evitarne la permanenza prolungata nell'area della disoccupazione parziale che comporta alti costi non solo in termini monetari per il sistema di protezione sociale sia esso etero o autofinanziato, ma anche di esclusione sociale e professionale ⁽²²⁸⁾.

⁽²²⁷⁾ Così P. BOZZAO, E. D'AVINO, *op. cit.*, pp. 713 ss.

⁽²²⁸⁾ E. ALES, *op. cit.*, evidenzia come le modifiche della legge di bilancio 2022 che confermano la connessione tra strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e l'inserimento del beneficiario nel circuito delle politiche per il lavoro, nonostante il suo stato di occupato, mostrano una maggior efficacia anche in termini di adeguatezza sistemica.

Queste misure sembrano prendere atto che laddove vi è una elevata probabilità che gli strumenti di integrazione del reddito risultino insufficienti e vi sia il rischio di arrivare alla risoluzione del rapporto è necessaria un'azione anticipatoria delle politiche per la ricollocazione e, quindi, un incremento del grado della condizionalità.

Di più, nella fase di mutamento tecnologico e di transizione ecologica del sistema produttivo nazionale, guidata anche dal PNRR, ove il mantenimento e il reperimento di una nuova occupazione rappresentano una sfida ardua, ancor di più per la componente anziana della forza lavoro, i processi di supporto alla transizione occupazionale si rendono necessari non solo per sostenere i lavoratori, ma anche per agevolare le imprese nella fase di modernizzazione del Paese verso un'economia sostenibile, anche sul piano sociale ⁽²²⁹⁾.

La strumentazione per la gestione degli esuberanti che opera già in costanza di rapporto di lavoro mostra, allora, di essere in linea con la politica messa in campo dall'Unione europea per contrastare la crisi pandemica e i suoi effetti a lungo termine e più specificamente con il programma Next Generation EU, il Dispositivo per la ripresa e resilienza e, conseguentemente, con il PNRR ⁽²³⁰⁾, ma già riconducibili anche alle raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio nel 2019 ⁽²³¹⁾ e nel 2020 ⁽²³²⁾, ed evocative in buona parte dall'Agenda 2030 ⁽²³³⁾.

Tra le gli obiettivi chiave della quinta Missione del PNRR e del quarto Pilastro del Dispositivo per la ripresa e resilienza vi sono l'inclusione e la coesione, che devono indirizzare le politiche del lavoro verso la creazione di posti di lavoro, la formazione e la riqualificazione dei lavoratori, proiettando il loro intervento ben oltre l'ambito del

⁽²²⁹⁾ P.A. VARESI, *Crisi aziendali: sostegno al reddito e formazione dei lavoratori*, in *DPL*, 2021, n. 1, pp. 35 ss. afferma che, per rendere il sistema produttivo più competitivo sui mercati internazionali e, nel contempo, sostenere i lavoratori disoccupati o a rischio di disoccupazione dotandoli di una protezione sociale "piena" «(cioè di un complesso di misure che naturalmente comprendono anche il sostegno al reddito ma che lo accompagnano con servizi per l'impiego ed attività di formazione, cioè con quegli strumenti che in Europa si sono dimostrati particolarmente efficaci nella tutela contro il rischio di disoccupazione), dobbiamo ripensare ed affinare la nostra strumentazione di politica del lavoro».

⁽²³⁰⁾ Cfr. P.A. VARESI, *Ritorno dell'Assegno di ricollocazione e programma GOL*, cit., pp. 532 ss.

⁽²³¹⁾ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, 5 giugno 2019 COM(2019) 512, con cui il Consiglio sollecitava l'Italia a compiere maggiori sforzi per fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici, nonché attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione.

⁽²³²⁾ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, 20 maggio 2020, COM(2020) 512, con cui il Consiglio raccomandava all'Italia, tra le altre, di garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili.

⁽²³³⁾ Sull'influenza dei programmi e delle raccomandazioni europee rispetto alla revisione degli ammortizzatori sociali cfr. D. GAROFALO, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *DML*, 2021, n. 1, pp. 35 ss.; S. RENGA, *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 26-28; Cfr. G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *RDSS*, 2021, n. 2, pp. 253 ss.

mercato del lavoro e occupando lo spazio (o una parte di esso), sinora presidiato dal tradizionale sistema di sicurezza sociale, della liberazione dallo stato di bisogno ⁽²³⁴⁾. Nell'intento di perseguire efficacemente tali finalità, il legislatore ha così previsto misure destinate a irrobustire il sistema di sicurezza sociale nel suo insieme, anche volgendo gli strumenti di sostegno al reddito ad una funzione di attivazione che permetta di allineare le competenze in possesso dei lavoratori e quelle richieste dalle imprese favorendo la mobilità professionale e l'incontro tra le domande e le richieste di lavoro. In un mercato del lavoro ove la fluidità rappresenta un aspetto fisiologico, ed è accentuata peraltro dalla precarietà socio-economica, l'impianto tradizionale della previdenza sociale deve cercare di rispondere alle nuove istanze di protezione sociale, puntando ad una strategia che, nel coniugare politiche attive e passive, miri a definire un sistema di sicurezza sociale a copertura universale, solidale e più inclusivo, che sia in grado di facilitare l'ingresso e la mobilità nel mercato del lavoro, riducendo i rischi di esclusione professionale e sociale, come pure di assecondare le specifiche vocazioni di rinnovamento produttivo delle imprese ⁽²³⁵⁾.

Di non minore importanza poi è la considerazione che nei processi di trasformazione delle politiche industriali, soprattutto ove orientati alla digitalizzazione e alla transizione verde, è necessario garantire lo «svecchiamento» del personale ⁽²³⁶⁾ e la *turn over* generazionale, nella consapevolezza che l'innalzamento dell'età e l'inasprimento dei requisiti di accesso alle prestazioni pensionistiche, principalmente indotti dalla necessità di contenere i costi della spesa pubblica per tali trattamenti ⁽²³⁷⁾, possono entrare in conflitto con le esigenze dei lavoratori più maturi. Questi ultimi, costretti a rimanere attivi, ma spesso impreparati ad affrontare i cambiamenti organizzativi e tecnologici imposti dall'innovazione (soprattutto digitale) e dalle ragioni dell'economia, dovrebbero essere traghettati verso forme di uscita *soft* dal mercato del lavoro, anche tramite sistemi di graduale trasmissione del *know-how* aziendale, in un'ottica di solidarietà intergenerazionale ⁽²³⁸⁾ e di valorizzazione di risorse e competenze che consentono la

⁽²³⁴⁾ Così D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., pp. 124-125.

⁽²³⁵⁾ Cfr. M. CINELLI, *Da "ammortizzatori" a "attivatori" sociali?*, cit., pp. 244-245, che sottolinea come, a fronte della drammatica realtà che la pandemia ha generato e aggravato, vi siano buone ragioni a che l'intervento riformatore, «se diretto a rendere il ruolo degli ammortizzatori sociali solidale con le finalità propulsive delle dinamiche economiche e sociali, che il particolare periodo storico richiede, non possa sottrarsi dal prendere in considerazione due direttrici fondamentali, alle quali è strettamente legato, in definitiva, il buon esito delle politiche di governo, dirette alla ripresa del paese: quelle, rispettivamente, del raccordo con le politiche industriali, da un lato, e con le politiche sociali di perequazione e ristrutturazione del sistema di *welfare*, dall'altro lato».

⁽²³⁶⁾ L'espressione è di M. D'ANTONA, *Sub art. 5*, in M. PERSIANI (a cura di), *Commentario alla legge 23 luglio 1991, n. 223*, in *LLCC*, 1994, pp. 922 ss., spec. p. 933.

⁽²³⁷⁾ Il riferimento va chiaramente alla riforma del sistema pensionistico realizzata dal d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011; su cui cfr. per tutti P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, 2012, n. 1, pp. 1 ss.; M. CINELLI, *La riforma delle pensioni del "Governo tecnico". Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *RIDL*, 2012, n. 2, I, pp. 385 ss.; ID., *Il welfare oggi: pensioni e ammortizzatori sociali dopo gli interventi di riforma 2011-2012*, in *Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Competizione versus garanzie?*, Atti del Convegno dell'AGI, Ancona 26-27 ottobre 2012, Giappichelli, 2013, p. 175; A. ANDREONI, *Le pensioni nel passo del gambero*, in *RGL*, 2014, n. 2, I, pp. 237 ss.; R. CASILLO, *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, ESI, 2016.

⁽²³⁸⁾ In dottrina, sul tema della solidarietà tra generazioni in ambito previdenziale v. tra i molti M. TIRABOSCHI, *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi*

continuità occupazionale in uno con il rinnovamento dell'assetto gestionale dell'impresa e l'inserimento dei più giovani nel mercato del lavoro ⁽²³⁹⁾.

8.1. L'accordo di transizione occupazionale

Tra le misure indirizzate alla riqualificazione dei lavoratori beneficiari delle integrazioni salariali in vista della ricollocazione, un ruolo di primo piano è attribuito ad un istituto introdotto in modo strutturale dalla legge di bilancio 2022, l'ATO (su cui cfr. anche cap. II, § 6).

Nonostante il Ministero del lavoro lo descriva come una «nuova misura di integrazione salariale» ⁽²⁴⁰⁾, l'ATO è innanzi tutto qualificabile come un'ipotesi di concessione dei trattamenti di integrazione salariale in deroga, introdotta all'art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015 ⁽²⁴¹⁾, che consente alle imprese che abbiano esaurito il limite di utilizzo della CIGS di accedere ad un ulteriore intervento cui sono connesse specifiche politiche attive in favore dei lavoratori coinvolti, nonché aiuti economici e incentivi contributivi in caso di rioccupazione per le aziende che assumono tali lavoratori in esubero ⁽²⁴²⁾.

Il nuovo strumento, che a prima vista può sembrare una duplicazione di quello regolato dall'art. 22-bis per le imprese con rilevanza economica strategica anche a livello regionale ⁽²⁴³⁾, da quest'ultimo si differenzia in quanto richiede la definizione, mediante accordo sindacale, da stipulare all'interno della procedura di consultazione ex art. 24, d.lgs. n. 148/2015, di azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, con decadenza a carico dei lavoratori che non partecipino a tali azioni, veicolate nel programma GOL.

La misura prevede che, al fine di sostenere le transizioni occupazionali all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale e quindi in deroga ai limiti di cui artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015, per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale, i datori di lavoro che occupano più di 15 dipendenti possono accedere ad un ulteriore intervento

e per chi?, in Bollettino speciale ADAPT, 30 maggio 2013; M.V. BALLESTRERO, *Pensionati recalcitranti e discriminazione fondata sull'età*, in LD, 2011, n. 1, pp. 141 ss., spec. p. 158; S. SCARPONI, *Discriminazione per età, ricambio generazionale, discriminazione di genere nei recenti orientamenti della Corte di Giustizia UE*, in RGL, 2011, n. 2, I, pp. 549 ss.; sul rapporto tra pensioni ed equità generazionale, cfr. M. C. DEGOLI, «Mind the gap!» *Sfide contributive nell'era del lavoro flessibile*, in RDSS, 2017, n. 3, pp. 593 ss.; R. BIFULCO (a cura di), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Utet, 2008.

⁽²³⁹⁾ In merito alle implicazioni che il lavoro degli anziani ha sul mercato del lavoro, sul welfare e sui rapporti intergenerazionali cfr. per tutti V. FILÌ (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press, 2022.

⁽²⁴⁰⁾ Circ. Min. lav. n. 6, 18 marzo 2022.

⁽²⁴¹⁾ Art. 1, comma 200, l. n. 234/2021 che ha inserito l'art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁴²⁾ D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, cit., 11, sottolinea come la durata non a termine della previsione consente di qualificare l'ATO come strumento a regime.

⁽²⁴³⁾ Art. 22-bis, d.lgs. n. 148/2015, che prevede la concessione di un trattamento in deroga per le imprese con rilevanza economica strategica anche a livello regionale che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberanti significativi nel contesto territoriale (v. *amplius* cap. II, § 6).

di CIGS volto al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio esubero, per un periodo massimo di 12 mesi complessivi non ulteriormente prorogabili ⁽²⁴⁴⁾.

Come chiarito dal Ministero del lavoro ⁽²⁴⁵⁾ la misura di tutela del reddito in parola è volta a favorire le transizioni occupazionali ed è, pertanto, destinata prevalentemente ai lavoratori che, in seguito alle azioni di un programma aziendale di riorganizzazione o risanamento già concluso da parte dell'impresa da cui dipendono, restino, comunque, non riassorbibili e, quindi, a rischio esubero.

In merito all'espressione utilizzata dall'art. 22-ter «all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale», va segnalato che la stessa postula una valutazione aziendale, da compiere senza soluzione di continuità con un precedente trattamento di CIGS già autorizzato, sia esso di prima concessione o di proroga, ad esempio *ex art. 22-bis*, d.lgs. n. 148/2015 ⁽²⁴⁶⁾.

Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui tale valutazione di "esito" sia compiuta non in continuità strettamente temporale con un programma di risanamento o riorganizzazione, bensì dopo che sia trascorso un apprezzabile intervallo temporale rispetto alla conclusione delle azioni del programma stesso con eventuale ripresa dell'attività naturale dell'azienda, il percorso indicato all'art. 22-ter e i relativi impegni di formazione del personale in esubero possono essere definiti al fine di soddisfare le esigenze di salvaguardia delle professionalità e dell'occupazione aziendale.

Resta fermo che, stante il carattere successivo dell'intervento per ATO rispetto ad un piano di CIGS per crisi o riorganizzazione aziendale, l'azienda richiedente la misura non deve trovarsi nella condizione di poter accedere ad ulteriori periodi di intervento straordinario all'interno del quinquennio mobile non ancora esaurito, rientrando, diversamente, nella piena disponibilità delle causali di cui all'art. 21, d.lgs. n. 148/2015. Un'ipotesi eccezionale rispetto alla regola testé riportata è stata disciplinata in via amministrativa, al fine di garantire un coordinamento tra le norme previgenti e le novità introdotte dalla l. n. 234/2021 con effetto dal 1° gennaio 2022 e, dunque, aventi potenziali effetti sulle scelte di gestione aziendale effettuate in precedenza dalle imprese ⁽²⁴⁷⁾. A tal proposito, il trattamento di cui all'art. 22-ter è ritenuto ammissibile, eccezionalmente e senza soluzione di continuità, anche per le imprese che, avendo già attivato la CIGS per cessazione d'attività *ex art. 44*, d.l. n. 109/2018, non potevano disporre di altri strumenti, né erano in grado di prevedere le nuove misure disposte con la legge di bilancio 2022 prima della sua entrata in vigore.

In tali casi, condizione per l'utilizzo dell'ATO è la circostanza che le imprese interessate siano in grado di provare la necessità di gestire in maniera non traumatica un residuo esubero di personale non ancora risolto con la misura di cui all'art. 44 cit.

⁽²⁴⁴⁾ Cfr. circ. Min. lav. n. 6 /2022, cit. e msg. Inps n. 2423, 15 giugno 2022, che chiariscono come, ai sensi di quanto disposto dall'art. 22-ter, l'ulteriore periodo di CIGS, concesso in deroga ai limiti di durata di cui agli artt. 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015, non deve essere conteggiato nell'ambito del periodo massimo di CIGS fruibile nel quinquennio mobile ed è pertanto invocabile anche dalle imprese che hanno esaurito i periodi di integrazione salariale massimi fruibili nel quinquennio di riferimento.

⁽²⁴⁵⁾ Cfr. circ. Min. lav. n. 6/2022, cit., § 7.

⁽²⁴⁶⁾ V. sempre circ. Min. lav. n. 6/2022, cit., § 7.

⁽²⁴⁷⁾ Circ. Min. lav. n. 6/2022, cit., § 7.

L'ATO è esteso, entro un limite massimo di spesa ⁽²⁴⁸⁾, anche ai datori di lavoro con almeno 250 dipendenti che intendono procedere alla chiusura di una sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo situato nel territorio nazionale, con cessazione definitiva della relativa attività e con licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a 50, a condizione che venga sottoscritto con i sindacati un piano per limitare le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla chiusura ⁽²⁴⁹⁾.

In tali casi l'ATO si inserisce nell'ambito di una più articolata disciplina che mira a procedimentalizzare la volontà di cessare l'attività da parte di aziende di grandi dimensioni che si trovano in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che ne rendono probabile la crisi o l'insolvenza. L'impresa interessata, che deve elaborare un piano composito per limitare le ricadute occupazionali ed economiche derivanti dalla chiusura (da presentare alle RSA/RSU e contestualmente alle Regioni interessate, al Ministero del lavoro, al MISE e all'Anpal), può utilizzare lo strumento dell'ATO quale azione per la gestione non traumatica dei possibili esuberi ovvero per la realizzazione di azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego ⁽²⁵⁰⁾.

Tra le altre regole di applicazione generale si ricorda che, per fruire dell'ATO, le aziende devono rispettare specifiche condizioni di accesso. In particolare, nel corso della procedura di cui all'art. 24, d.lgs. n. 148/2015, esse devono individuare i lavoratori che a seguito del programma di riorganizzazione o risanamento aziendale già concluso restino, comunque, non riassorbibili e, sempre in sede di consultazione sindacale, devono definire – con la Regione o le Regioni competenti – le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale. Per la realizzazione di tali azioni può essere previsto, oltre al ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'art. 118, l. n. 388/2000, anche

⁽²⁴⁸⁾ Art. 1, comma 229, l. n. 234/2021, secondo cui il limite massimo di spesa del trattamento in tali casi è di 35,1 milioni di euro per l'anno 2022, 71,5 milioni di euro per l'anno 2023, 72,5 milioni di euro per l'anno 2024, 73,6 milioni di euro per l'anno 2025, 74,7 milioni di euro per l'anno 2026, 75,7 milioni di euro per l'anno 2027, 76,9 milioni di euro per l'anno 2028, 78 milioni di euro per l'anno 2029, 79,1 milioni di euro per l'anno 2030 e 80,3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2031; l'Inps provvede al monitoraggio del limite di spesa e qualora dal predetto monitoraggio emerga che è stato raggiunto anche in via prospettica il limite di spesa, non prende in considerazione ulteriori domande.

⁽²⁴⁹⁾ Art. 1, commi 224-237, l. n. 234/2021, che introducono una speciale procedura a carico delle imprese con un elevato numero di occupati che intendono procedere alla chiusura, per cessazione dell'attività, di una sede o di uno stabilimento, con licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a 50, denominata "misura anti-delocalizzazione"; su cui v. *amplius* cfr. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2022, pp. 153 ss.

⁽²⁵⁰⁾ Art. 1, comma 228, l. n. 234/2021, secondo cui costituiscono elementi essenziali del piano: a) le azioni programmate per la salvaguardia dei livelli occupazionali e gli interventi per la gestione non traumatica dei possibili esuberi, quali il ricorso ad ammortizzatori sociali, la ricollocazione presso altro datore di lavoro e le misure di incentivo all'esodo; b) le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale anche ricorrendo ai fondi interprofessionali; c) le prospettive di cessione dell'azienda o di rami d'azienda con finalità di continuazione dell'attività, anche mediante cessione dell'azienda, o di suoi rami, ai lavoratori o a cooperative da essi costituite; d) gli eventuali progetti di riconversione del sito produttivo, anche per finalità socio-culturali a favore del territorio interessato; e) i tempi e le modalità di attuazione delle azioni previste.

il cofinanziamento delle Regioni in cui insistono le unità produttive aziendali da cui dipendono i lavoratori coinvolti dal trattamento di integrazione salariale ⁽²⁵¹⁾.

I lavoratori identificati per il tramite dell'accordo sindacale, cui è rivolta la misura di sostegno al reddito, accedono al programma GOL ⁽²⁵²⁾ e, in particolare, a uno specifico percorso dei servizi per il lavoro denominato «Percorso 5: ricollocazione collettiva» e, a tale fine, i rispettivi nominativi sono comunicati all'Anpal, che li mette a disposizione delle Regioni interessate.

Tali prestatori hanno l'onere di partecipare alle azioni formative concordate e l'assenza ingiustificata comporta la decadenza dalla prestazione di integrazione salariale. Le imprese coinvolte devono versare un contributo addizionale pari al 15% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate ⁽²⁵³⁾.

Oltre alle predette misure di politica attiva, la l. n. 234/2021 ⁽²⁵⁴⁾ accompagna l'ATO con una serie di incentivi per l'assunzione dei lavoratori in esubero, che sono soggetti all'autorizzazione della Commissione UE.

Detti incentivi economici sono accordati ai datori di lavoro che assumono i lavoratori beneficiari del trattamento straordinario di integrazione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o con contratto di apprendistato professionalizzante, in tal caso scevro da limiti di età ⁽²⁵⁵⁾.

L'incentivo è concesso *pro quota* anche qualora i lavoratori percettori del trattamento di CIGS per ATO costituiscano una società cooperativa ai sensi dell'art. 23, comma 3-*quater*, d.l. n. 83/2012, conv. in l. n. 134/2012 ⁽²⁵⁶⁾.

Più nello specifico, l'azienda che impiega il lavoratore, durante o al termine del percorso formativo, ha diritto ad un incentivo economico pari al 50% della CIGS autorizzata e non goduta per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore assunto, per massimo 12 mensilità ⁽²⁵⁷⁾.

⁽²⁵¹⁾ Circ. Min. lav. n. 6/2022, cit. chiarisce che in sede di procedura *ex art.* 24, d.lgs. n. 148/2015 devono essere definite con la Regione o le Regioni competenti le azioni di formazione e riqualificazione (articolate anche con la partecipazione dei fondi interprofessionali) per la rioccupazione e l'autoimpiego specificando, anche in via prospettica, le strategie di gestione del personale beneficiario della misura individuando il personale che l'impresa stessa è in grado di riassorbire nella propria struttura.

⁽²⁵²⁾ Il programma è stato previsto dall'art. 1, comma 324, l. n. 178/2020 e adottato con d.i. 5 novembre 2021.

⁽²⁵³⁾ Così msg. Inps n. 2423/2022, cit., secondo cui, tenuto conto che la misura dell'aliquota contributiva prevista dall'art. 5, d.lgs. n. 148/2015 varia in funzione dell'intensità di utilizzo delle integrazioni salariali nell'ambito del quinquennio mobile, al contributo addizionale – al cui versamento sono tenute le imprese che presentano domanda di integrazione salariale di cui all'articolo 22-*ter* – si applica l'aliquota del 15% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate.

⁽²⁵⁴⁾ Art. 1, comma 243, l. n. 234/2021; su cui cfr. circ. Min. lav. n. 1, 3 gennaio 2022.

⁽²⁵⁵⁾ Art. 1, comma 248, l. n. 234/2021, che ha novellato l'art. 47, comma 4, d.lgs. n. 81/2015.

⁽²⁵⁶⁾ Art. 1, comma 246, l. n. 234/2021.

⁽²⁵⁷⁾ Art. 1, commi 243-244-245-247, l. n. 234/2021; tale beneficio è concesso ai sensi della sezione 3.1 del «Temporary Framework» e nei limiti e alle condizioni di cui alla medesima comunicazione; cfr. C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit., p. 369, la quale sottolinea la scarsa appetibilità di tale agevolazione in considerazione della presenza di un tetto massimo al trattamento di CIGS (previsto per il 2023 in 1.321,53 euro lordi e 1.244,36 euro netti *ex circ.* Inps n. 14/2023, cit.) che, in caso di assunzione al termine, o quasi, del periodo di

L'accesso al beneficio è condizionato alla circostanza che il datore di lavoro non abbia effettuato, nei 6 mesi precedenti all'assunzione, nella medesima unità produttiva, licenziamenti collettivi ai sensi della l. n. 223/1991 ovvero licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3, l. n. 604/1966. In aggiunta, viene previsto che il licenziamento del lavoratore assunto con la fruizione di tali benefici, nonché il licenziamento collettivo o individuale per giustificato motivo oggettivo di un lavoratore impiegato nella medesima unità produttiva, inquadrato con lo stesso livello e categoria legale di inquadramento del lavoratore assunto, effettuato nei 6 mesi successivi alla predetta assunzione, comporta la revoca dell'esonero e il recupero del beneficio già fruito ⁽²⁵⁸⁾.

8.2. L'accordo di ricollocazione

Previsto dalla l. n. 205/2017, il cui art. 1, comma 136, ha introdotto l'art. 24-bis al d.lgs. n. 148/2015, l'accordo di ricollocazione costituisce una ulteriore forma di agevolazione delle transizioni occupazionali dei lavoratori in CIGS che accettino, all'esito dell'intervento medesimo, il reimpiego anticipato presso altre imprese ⁽²⁵⁹⁾.

In tal modo, al fine di limitare il ricorso ai licenziamenti, gli accordi tra imprese e sindacati possono disporre l'avvio dei lavoratori ai servizi di politica attiva già nel corso della CIGS, prima cioè che abbiano acquisito lo *status* di disoccupati, mediante attribuzione dell'assegno di ricollocazione (d'ora in poi AdR), che consiste in una "dote" spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva per la ricerca di una nuova occupazione, con eventuale percorso di riqualificazione professionale ⁽²⁶⁰⁾.

La *ratio* della misura è di fornire alle parti sociali l'opportunità di anticipare i processi di sostegno alla ricollocazione di coloro che hanno assai ridotte probabilità di rientrare in azienda fin dall'inizio della procedura per la richiesta di concessione della CIGS,

godimento del trattamento, comporterebbe un beneficio di così scarsa entità da essere meno favorevole di quello che si potrebbe ottenere attraverso il contratto di apprendistato professionalizzante.

⁽²⁵⁸⁾ Art. 1, comma 245, l. n. 234/2021, specifica che al fine del computo del periodo residuo utile alla fruizione del contributo, la revoca non ha effetti nei confronti degli altri datori di lavoro privati che assumono il lavoratore; diversamente, in caso di dimissioni del lavoratore, il beneficio viene riconosciuto all'impresa che lo ha assunto per il periodo di effettiva durata del rapporto, resta fermo che il contributo non può essere erogato per un numero superiore a 12 mensilità.

⁽²⁵⁹⁾ D. GAROFALO, *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, cit., p. 11, parla al proposito di «ricollocazione lavorativa assistita».

⁽²⁶⁰⁾ Art. 23, d.lgs. n. 150/2015; sull'AdR cfr. tra molti V. FILÌ, *L'assegno individuale di ricollocazione tra Welfare e Workfare*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario Breve alla riforma Jobs Act*, Wolters Kluwer-Cedam, 2015, pp. 374 ss.; M. TIRABOSCHI, *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in F. CARINCI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni. Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, 2015, n. 37, pp. 158 ss.; G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto?*, in *RDSS*, 2015, n. 3, pp. 547 ss.; M. TIRABOSCHI, *"Jobs Act" e ricollocazione dei lavoratori*, in *DRI*, 2016, n. 1, pp. 119 ss.; B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità. Il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *DRI*, 2016, n. 1, pp. 63 ss.; A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *ADL*, 2016, n. 2, pp. 272 ss.; G. DI CORRADO, *L'assegno di ricollocazione nelle sue prime applicazioni*, in *DLRI*, 2016, n. 152, p. 726 ss.

scongiurando l'obsolescenza delle competenze che tipicamente deriva da lunghi periodi di inattività.

Va subito precisato che nelle more della completa attivazione del programma GOL la legge di bilancio 2021 aveva rifinanziato (per il solo anno 2021 nel limite di 267 milioni di euro) l'AdR ⁽²⁶¹⁾, utilizzato come misura "ponte" in attesa della concreta definizione delle misure attuative del programma stesso.

Stante il mancato rifinanziamento, a far data dal 1° gennaio 2022, l'AdR avrebbe dovuto essere riadattato all'interno del programma GOL, verso il quale sono stati dirottati i connessi interventi intensivi di ricollocazione e le relative risorse, ma così non è stato.

Di contro, però, la legge di bilancio 2022, nel revisionare gli ammortizzatori sociali, ha mantenuto in vigore l'art. 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015.

Resta pertanto da capire se l'AdR per i percettori di CIGS possa rientrare comunque nelle iniziative finanziabili attraverso il programma GOL. Sebbene quest'ultimo, in fase di prima attuazione, si è rivolto soprattutto ad un *target* specifico di beneficiari, nel cui novero vi sono principalmente i soggetti che hanno presentato una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e hanno sottoscritto un PSP ⁽²⁶²⁾, la mancata abrogazione dell'art. 24-*bis*, cit. non esclude che sull'AdR possano essere investite nuove risorse. Inoltre, posto che i soggetti attuatori delle misure di politica attiva sono le Regioni e le Province autonome, queste potrebbero veicolare le risorse verso misure sovrapponibili all'AdR ⁽²⁶³⁾.

È quindi utile analizzare più nel dettaglio la normativa dell'istituto.

Nei casi di CIGS per riorganizzazione ovvero per crisi aziendale ⁽²⁶⁴⁾, in relazione ai quali non sia espressamente previsto il completo recupero occupazionale, la procedura di consultazione *ex art.* 24, d.lgs. n. 148/2015, può concludersi con un accordo che preveda un piano di ricollocazione, con l'indicazione degli ambiti aziendali e dei profili professionali a rischio di esubero ⁽²⁶⁵⁾. Tale piano rientra, pertanto, fra le misure previste per le eventuali eccedenze di personale di cui all'art. 24, comma 3.

Entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, i lavoratori rientranti nei predetti ambiti o profili possono richiedere all'Anpal l'attribuzione anticipata dell'AdR di cui all'art. 23, d.lgs. n. 150/2015, spendibile in costanza di trattamento straordinario di integrazione salariale al fine di ottenere un servizio intensivo di assistenza nella ricerca di un altro lavoro ⁽²⁶⁶⁾.

⁽²⁶¹⁾ Art. 1, commi 327-328, l. n. 178/2020, secondo cui l'AdR è finanziato con le risorse del fondo REACT-EU con approvazione da parte dell'autorità europea.

⁽²⁶²⁾ Cfr. delibera Anpal n. 5/2022; *adde* nota di monitoraggio del programma Gol al 31 gennaio 2023 a cura di Anpal, disponibile in <https://www.anpal.gov.it>.

⁽²⁶³⁾ Si veda ad esempio la misura denominata "dote unica lavoro" attivata dalla Regione Lombardia e finanziata originariamente dal Fondo sociale europeo 2014-2020, la quale si rivolge anche agli occupati sospesi in accordo di ricollocazione *ex art.* 24-*bis*, d.lgs. 148/2015, che possono avere accesso all'AdR e all'avviso Azioni di rete per il lavoro.

⁽²⁶⁴⁾ Resta escluso il ricorso all'accordo di ricollocazione ove l'intervento straordinario di integrazione salariale sia determinato da CdS, mentre la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 325, l. n. 178/2020) aveva riconosciuto l'AdR anche ai lavoratori collocati in CIGS per cessazione di attività ai sensi dell'art. 44, d.l. n. 109/2018, conv. in l. n. 130/2018.

⁽²⁶⁵⁾ Art. 24-*bis*, comma 1, prima parte, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁶⁶⁾ Art. 24-*bis*, comma 1, seconda parte, d.lgs. n. 148/2015.

Tale disposizione riconosce quindi l'attribuzione anticipata dell'AdR in favore dei lavoratori che, rientranti in ambiti aziendali o profili professionali a rischio di esubero, ne facciano espressa richiesta all'Anpal, con la conseguenza che essi, una volta cessato il rapporto di lavoro, non potrebbero fruire dell'analoga misura di cui all'art. 23, d.lgs. n. 150/2015 (ove riproposta in futuro) al maturare dei connessi requisiti ⁽²⁶⁷⁾.

Il numero delle richieste di AdR non può in ogni caso eccedere i limiti di contingente previsti, per ciascun ambito o profilo, dal programma di riorganizzazione ovvero di crisi aziendale presentato ai sensi dell'art. 21, commi 2 e 3, d.lgs. n. 148/2015 ⁽²⁶⁸⁾. Ciò significa che la previsione dell'accordo di ricollocazione integra le misure per affrontare le eccedenze di personale ma non snatura le finalità degli interventi CIGS per riorganizzazione o per crisi aziendali, intesi fondamentalmente a salvaguardare l'occupazione.

L'art. 24-*bis* prevede ancora che, in deroga all'art. 23, comma 4, d.lgs. n. 150/2015, l'AdR può essere speso in costanza di trattamento straordinario di integrazione salariale e la durata del connesso servizio di assistenza alla ricerca del lavoro può corrispondere a quella della CIGS, ma non può comunque essere inferiore a 6 mesi, prorogabile di ulteriori 12 mesi nel caso l'intero ammontare dell'assegno non sia stato utilizzato entro il termine della CIGS stessa ⁽²⁶⁹⁾.

L'importo dell'AdR è variabile a seconda dell'impiegabilità del soggetto che lo richiede e può essere speso presso i centri per l'impiego o i soggetti accreditati per le politiche attive del lavoro. Questi ultimi, ove stabilito dall'accordo, possono partecipare alle attività di mantenimento e sviluppo delle competenze, da realizzare con l'eventuale concorso dei fondi interprofessionali per la formazione continua ⁽²⁷⁰⁾.

I lavoratori cui è attribuito questo tipo di AdR non sono obbligati ad accettare un'offerta di lavoro congrua, pertanto l'eventuale rifiuto non produce effetti sull'integrazione salariale percepita ⁽²⁷¹⁾.

Tale esclusione deriva dalla circostanza che i lavoratori percepiscono la misura in costanza di un rapporto di lavoro, sebbene sospeso o a orario ridotto. Considerato, però, che la finalità dello strumento è di tipo occupazionale, la regola di esenzione dall'onere di accettare l'offerta congrua all'esito del percorso di ricollocazione non è del tutto condivisibile, a maggior ragione in virtù del fatto che, ove i lavoratori divenissero disoccupati, non potrebbero beneficiare di un altro percorso di assistenza alla ricollocazione in modalità ordinaria ⁽²⁷²⁾.

⁽²⁶⁷⁾ V. circ. congiunta Anpal e Min. lav. n. 11 del 7 giugno 2018.

⁽²⁶⁸⁾ Art. 24-*bis*, comma 1, terza parte, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁶⁹⁾ Le modalità operative sono state definite dall'Anpal con delibera n. 14 del 10 aprile 2018 e successive modifiche e integrazioni, nonché dalla circ. congiunta Anpal e Min. lav. n. 11 del 7 giugno 2018.

⁽²⁷⁰⁾ Art. 24-*bis*, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁷¹⁾ Art. 24-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 148/2015 che prevede un'espressa deroga all'art. 25, d.lgs. n. 150/2015.

⁽²⁷²⁾ V. così L. VALENTE, *I diritti dei disoccupati. Le politiche del lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, cit., p. 75; analogamente P. BOZZAO E. D'AVINO, *op. cit.*, pp. 713 ss.; D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, cit., p. 156.

Inoltre, proprio la finalità dell'accordo di ricollocazione di facilitare l'esodo dei lavoratori in CIGS e il loro passaggio ad altro datore di lavoro, implica una forte incentivazione alla riassunzione, dimostrando altresì l'interesse generale al buon esito dell'intervento ⁽²⁷³⁾.

Per i lavoratori che, durante la fruizione del servizio di assistenza intensiva, accettano un'offerta di lavoro con altra impresa che non presenti assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore in essere, è previsto un duplice beneficio ⁽²⁷⁴⁾. Le somme percepite in dipendenza della cessazione del rapporto di lavoro sono escluse dal reddito imponibile ai fini Irpef entro il limite massimo di 9 mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR ⁽²⁷⁵⁾ e l'Inps corrisponde loro un contributo mensile pari al 50% del trattamento straordinario di integrazione salariale che sarebbe altrimenti spettato ⁽²⁷⁶⁾.

Rilevanti agevolazioni sono, poi, previste per il datore di lavoro che assuma i lavoratori beneficiari dell'AdR ⁽²⁷⁷⁾. In suo favore è riconosciuto l'esonero dal versamento del 50% dei contributi previdenziali, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail, nel limite massimo di importo di euro 4.030 su base annua (rivalutato annualmente dall'Inps sulla base dell'indice Istat) per una durata variabile a seconda del tipo di impiego: 18 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato e 12 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo determinato. Se poi nel corso dello svolgimento, il predetto contratto viene trasformato in contratto a tempo indeterminato, il beneficio contributivo spetta per ulteriori 6 mesi, con una evidente similitudine con l'abrogato beneficio *ex art. 8, commi 2-4, l. n. 223/1991*.

Alcune considerazioni finali si rendono opportune circa il raccordo tra le previsioni di cui agli artt. 22-*ter* e 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, cioè tra gli istituti dell'ATO e dell'accordo di ricollocazione ⁽²⁷⁸⁾.

Entrambe le misure infatti si rivolgono ai lavoratori «a rischio di esubero» al termine dell'intervento di CIGS per riorganizzazione o crisi aziendale, apprestando in loro favore misure analoghe. Ciò che distingue le due fattispecie è la fase in cui esse sono destinate a intervenire e la diversa intensità delle azioni volte a garantire la transizione da un datore di lavoro all'altro.

L'accordo di ricollocazione opera in funzione anticipatoria, perché la sua conclusione è prevista già all'esito della procedura di consultazione sindacale di cui all'art. 24, cit. Qui le parti sociali, preso atto della difficoltà di riutilizzo dei lavoratori nell'ambito dell'azienda che chiede il trattamento integrativo, possono, di concerto con l'impresa, contrastare tempestivamente il fenomeno dell'eccedenza di manodopera e facilitare la

⁽²⁷³⁾ Così P. A. VARESI, *Eccedenza strutturale del personale*, in *DPL*, 2022, n. 13, pp. 763 ss., spec. p. 764.

⁽²⁷⁴⁾ Art. 24-*bis*, commi 4 e 5, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁷⁵⁾ Evidente è la *eadem ratio* di questa misura con quella dell'offerta conciliativa *ex art. 6, d.lgs. n. 23/2015*.

⁽²⁷⁶⁾ V. circ. congiunta Anpal e Min. lav. n. 11/2018 cit. che, con riferimento a tale beneficio, chiarisce che l'importo spettante al lavoratore andrà calcolato applicando al periodo residuo previsto dal programma di riorganizzazione o crisi aziendale la percentuale di ore integrate mediamente osservata nel periodo di fruizione.

⁽²⁷⁷⁾ Art. 24-*bis*, comma 6, d.lgs. n. 148/2015; *adde* circ. Inps n. 77, 27 giugno 2020; cfr. E. MASSI, *Ricollocazione dei lavoratori in integrazione salariale: agevolazioni*, in *DPL*, 2020, n. 31, pp. 1947 ss.

⁽²⁷⁸⁾ Sul punto cfr. P. A. VARESI, *Eccedenza strutturale del personale*, cit., pp. 765-766.

ricollocazione dei lavoratori eccedentari nel mercato del lavoro. Esse possono contare, e qui sta la peculiarità della misura, su un intenso coinvolgimento dei soggetti pubblici, che non solo sono deputati all'attuazione dei meccanismi per l'erogazione dei servizi intensivi di assistenza nella ricerca del lavoro (la cui ampiezza è maggiore rispetto a quella previsto nel caso di ATO), ma anche su più consistenti benefici in caso di rioccupazione.

La fruizione dell'AdR mette in competizione le strutture pubbliche, cioè i centri per l'impiego, con quelle private che godono dell'accreditamento ai sensi dell'art. 12, d.lgs. n. 150/2015 e prevede inoltre l'eventuale concorso dei fondi interprofessionali per la formazione continua, di cui all'art. 118, l. n. 338/2000 (in futuro potrebbero però essere attivati i servizi del programma GOL).

Inoltre, gli incentivi in caso di rioccupazione sono diretti sia ai lavoratori che ai datori che li assumono.

L'ATO prevede, invece, misure volte a promuovere la ricollocazione per i lavoratori beneficiari di CIGS, in deroga ai limiti massimi di durata di tale intervento. Ne deriva che i destinatari, nonostante il legislatore si riferisca espressamente (anche in tal caso) ai lavoratori a «rischio di esubero», sono soggetti che da lungo tempo sono collocati in CIGS e la cui situazione di eccedenza è ormai acclarata, così come la maggior difficoltà di una pronta ricollocazione.

Si ricorda poi che nell'ATO, sempre nel corso della procedura di cui all'art. 24, che avviene però a seguito di un programma di riorganizzazione o risanamento aziendale avviato da lungo tempo e senza aver determinato il rientro in azienda della manodopera sospesa, vengono individuati i lavoratori che accedono al programma GOL, che possono poi fruire di azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego per il tramite delle Regioni. La diversa programmazione e le differenti offerte regionali influenzeranno, quindi, le possibilità di reimpiego. Anche sul fronte dei benefici va sottolineato che gli incentivi previsti vanno ad esclusivo vantaggio dei datori che assumeranno i soggetti interessati e non anche dei lavoratori.

8.3. Il contratto di espansione

Modificando integralmente l'art. 41, d.lgs. n. 148/2015, il c.d. decreto crescita del 2019⁽²⁷⁹⁾ ha introdotto, dapprima per il solo biennio 2019-2020 e successivamente sino al 2023⁽²⁸⁰⁾, il contratto di espansione in sostituzione del CdS espansiva⁽²⁸¹⁾.

Si tratta di una misura che persegue contestualmente diverse finalità specifiche, attraverso la combinazione di plurimi interventi: l'assunzione, obbligatoria, di nuove professionalità; l'accompagnamento, eventuale, alla pensione dei lavoratori più anziani; la riqualificazione del personale già occupato, anche mediante il facoltativo utilizzo della CIGS⁽²⁸²⁾.

⁽²⁷⁹⁾ Art. 26-*quater*, comma 1, d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019.

⁽²⁸⁰⁾ Art. 1, comma 349, l. n. 178/2020 che aveva esteso la previsione al 2021, art. 1, comma 215, l. n. 234/2021 che ha disposto la proroga dell'istituto anche per gli anni 2022 e 2023.

⁽²⁸¹⁾ Art. 26-*quater*, comma 4, d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019, chiarisce però che i contratti già sottoscritti, unitamente alle relative agevolazioni, continuano a produrre effetti fino alla loro scadenza.

⁽²⁸²⁾ Cfr. M. SQUEGLIA, *La natura 'polimorfa' del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all'Industria 4.0*, in *ADL*, 2020, n. 3, pp. 589 ss., che sottolinea la natura "polimorfa"

Nel loro complesso, le azioni permettono alle imprese di gestire, insieme alle organizzazioni sindacali, una strategia di riorganizzazione aziendale che consente ad un tempo il *turn over* generazionale e l'accesso alle politiche attive del lavoro per il personale in forza attraverso l'accrescimento delle competenze professionali e l'agevolazione delle transizioni occupazionali. In tal senso il contratto di espansione rappresenta pure un meccanismo di c.d. *flexicurity* ⁽²⁸³⁾, poiché compensa la flessibilità nella gestione del personale (data dalla cessazione ed eventuale sospensione dei rapporti di lavoro) con la predisposizione di politiche attive per la ricollocazione.

L'istituto introdotto nel 2019 trasforma quindi in modo radicale la previgente disciplina, invero già rivista dalla riforma del 2015, onde cercare di sopperire alla sostanziale irrilevanza applicativa ⁽²⁸⁴⁾ che aveva nel tempo contraddistinto il CdS, soprattutto nella variante espansiva ⁽²⁸⁵⁾.

Il d.lgs. n. 148/2015 ⁽²⁸⁶⁾ aveva puntato ad un rilancio dello strumento, da un lato, elevando a causale autonoma di intervento dell'integrazione salariale straordinaria il CdS difensivo e, dall'altro, incentivando sotto il profilo economico la stipulazione di accordi di solidarietà espansiva (o offensiva) tesi a facilitare il ricambio generazionale e, al contempo, il c.d. invecchiamento attivo, nell'ottica di contemperare «le esigenze della *ageing workforce* e le aspettative dei giovani alla ricerca di un'occupazione» ⁽²⁸⁷⁾.

dell'istituto, il quale affianca alle finalità del previgente CdS espansiva, quelle più ambiziose di politica attiva.

⁽²⁸³⁾ Su cui v. per tutti T. TREU, *Flexicurity e oltre*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, 2017, n. 135.

⁽²⁸⁴⁾ Cfr. D. GAROFALO, *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 243, che parla di un «“oggetto misterioso” in quanto non consta che sia stato mai utilizzato in trent’anni di vigenza della norma del 1984 che lo aveva introdotto»; sottolineano la scarsa diffusione dell'istituto anche L. CALAFÀ, voce *Contratti di solidarietà*, in *DDPComm*, IV, pp. 200 ss., spec. p. 205 ss.; M. CORTI, A. SARTORI, *L'eutanasia del contratto di solidarietà espansiva: il nuovo contratto di espansione*, in *RIDL*, 2019, n. 3, III, pp. 131 ss.

⁽²⁸⁵⁾ Il CdS espansiva (o esterna o offensiva), già previsto dal c.d. accordo Scotti del 22 gennaio 1983, aveva trovato un primo riconoscimento legislativo nel d.l. n. 726/1984, conv. in l. n. 863/1984, il cui art. 2 contemplava la concessione di un contributo connesso alla conclusione di intese aziendali finalizzate a incrementare gli organici mediante una riduzione stabile dell'orario di lavoro, e della retribuzione, e la contestuale assunzione di nuovo personale; in dottrina cfr. per tutti G. PERA, *I contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1984, pp. 700 ss.; P. CURZIO, *I contratti di solidarietà*, in M.G. GAROFALO (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, Bari, 1985, pp. 19 ss.; M. MAGNANI, *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 863/1984*, in M. NAPOLI (a cura di), *Misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali*, in *NLCC*, 1985, pp. 819 ss.; T. TREU, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà*, in *DL*, 1985, I, pp. 23 ss.; R. PESSI, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in *DLRI*, 1985, pp. 335 ss.; G. ARRIGO, *I contratti di solidarietà*, in M. D'ANTONA, R. DE LUCA TAMAJO, G. FERRARO, L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro degli anni '80*, Napoli, 1988; M. MISCIONE, *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *DLRI*, 1995, n. 17, pp. 138 ss.; S. RENGA, *Mercato del lavoro e diritto*, cit., pp. 163 ss.

⁽²⁸⁶⁾ Per approfondimenti sulla disciplina del CdS nel d.lgs. n. 148/2015 cfr. V. ANIBALLI, *La solidarietà in costanza di rapporto di lavoro dopo il Jobs Act*, in *DLRI*, 2017, n. 2, pp. 323 ss.; S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, in *LD*, 2017, n. 2, pp. 218 ss.; D. GAROFALO, *Il contratto di solidarietà espansiva*, e F. SANTONI (a cura di), *I contratti di solidarietà difensivi*, entrambi in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente pp. 89 ss. e pp. 343 ss.; F. SANTONI, *La disciplina dei contratti di solidarietà nel d.lgs. n. 148/2015*, in *MGL*, 2016, pp. 182 ss.; P. RAUSEI, *Contratti di solidarietà e tutele dei lavoratori*, in *DPL*, 2016, n. 36, pp. 2077 ss.; M. CINELLI, C.A. NICOLINI, *op. cit.*, pp. 248 ss.

⁽²⁸⁷⁾ A. ROTA, *A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali?*, in *DRI*, 2016, n. 3, pp. 705 ss., spec. p. 707.

La necessità di un nuovo intervento a soli quattro anni di distanza dall'ultimo è derivata dal permanere di una scarsa diffusione dell'istituto, nonostante l'introduzione di incentivi economici al suo utilizzo.

I limitati benefici concessi dalla normativa del 2015 non erano infatti stati in grado di far decollare la misura: i datori erano vincolati da obblighi di assunzione difficilmente realizzabili soprattutto in situazioni di crisi economica e in assenza di adeguati incentivi pubblici; i lavoratori dovevano accettare sacrifici in termini di perdita retributiva immediata e di incremento della posizione pensionistica futura senza che vi fossero sufficienti forme di compensazione delle perdite economiche ⁽²⁸⁸⁾.

A fronte dei vantaggi, principalmente di tipo contributivo, per le imprese che assumevano nuovo personale in forza del CdS ⁽²⁸⁹⁾, i lavoratori che avessero accettato la riduzione d'orario avrebbero potuto esclusivamente ottenere il versamento, a carico dei datori di lavoro, degli enti bilaterali o dei fondi di solidarietà, della contribuzione ai fini pensionistici correlata alla quota di retribuzione persa ⁽²⁹⁰⁾. Diversamente, i dipendenti prossimi al pensionamento il cui rapporto di lavoro fosse stato trasformato da tempo pieno a part-time (in misura non superiore al 50% dell'orario praticato), avrebbero potuto cumulare il trattamento pensionistico con quello retributivo nel limite massimo della somma corrispondente alla retribuzione persa ⁽²⁹¹⁾.

In entrambe le ipotesi l'intervento finanziario da parte dello Stato risultava minimo e comunque non idoneo a sostenere adeguatamente i datori di lavoro e a controbilanciare la perdita di reddito dei lavoratori ⁽²⁹²⁾.

⁽²⁸⁸⁾ Cfr. M. MARTONE, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, 2017, n. 1, pp. 1 ss.

⁽²⁸⁹⁾ Art. 41, commi 3 e 4, d.lgs. n. 148/2015 che attribuiva ai datori, per ogni lavoratore assunto sulla base del CdS e per ogni mensilità di retribuzione, un contributo a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali istituita presso l'Inps (la stessa che alimenta la CIG), pari al 15%, al 10% e al 5% della retribuzione prevista dal contratto collettivo applicabile, rispettivamente per il primo, il secondo e il terzo anno di rapporto di lavoro; in alternativa, per i lavoratori di età compresa tra i 15 e i 29 anni, per i primi 3 anni e comunque non oltre il compimento del ventinovesimo anno di età del lavoratore assunto, il datore di lavoro poteva beneficiare del regime contributivo, ridotto, previsto per gli apprendisti; in aggiunta, il comma 8 stabiliva l'esclusione dei lavoratori assunti dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi ai soli fini dell'applicazione di norme e istituti che prevedessero l'accesso ad agevolazioni di carattere finanziario e creditizio.

⁽²⁹⁰⁾ Art. 1, comma 285, l. n. 208/2015, che ha inserito il comma 2-*bis* all'art. 41, d.lgs. n. 148/2015.

⁽²⁹¹⁾ Art. 41, comma 5, d.lgs. n. 148/2015, a norma del quale il CdS espansiva poteva attribuire ai lavoratori che possedessero il doppio requisito di un'età anagrafica inferiore di non più di 24 mesi a quella prevista per il pensionamento di vecchiaia e del minimo contributivo per il conseguimento di quest'ultima, la facoltà di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time in misura non superiore al 50%, con contestuale conseguimento di una quota dello stesso trattamento anticipato di pensione; il successivo comma 6, disponeva che, una volta concluso il periodo di lavoro part-time, i lavoratori coinvolti, al momento del compimento dell'età pensionabile, potessero godere del trattamento pensionistico pieno ricalcolato con neutralizzazione delle settimane di solidarietà al fine di evitare che i minori compensi percepiti andassero ad abbattere la base di calcolo della retribuzione pensionabile.

⁽²⁹²⁾ In senso critico rispetto a tale scelta cfr. G. SIGILLÒ MASSARA, *I contratti di solidarietà espansiva*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *op. cit.*, p. 192.

Stante la sua scarsa appetibilità, il CdS è stato così sostituito dal nuovo meccanismo di raccordo tra politiche attive e di *active ageing* ⁽²⁹³⁾ e politiche passive, sorrette, queste ultime, dall'intervento dello Stato mediante erogazione della NASpI, nel caso siano avviate misure di accompagnamento alla pensione, e della CIGS in favore dei lavoratori coinvolti in percorsi formativi con contestuale riduzione dell'orario di lavoro.

Il contratto di espansione, definito dal Ministero del lavoro ⁽²⁹⁴⁾ come un «propulsore di crescita interna e della competitività in ambito esterno», mira ad affrontare le situazioni che si creano nell'ambito dei processi di reindustrializzazione e riorganizzazione delle imprese e, segnatamente, in conseguenza della strutturale revisione dei processi aziendali finalizzati al progresso e allo sviluppo tecnologico dell'attività con conseguente esigenza di modificare le competenze professionali in organico mediante un loro più razionale impiego e, in ogni caso, prevedendo l'assunzione di nuove professionalità.

Inizialmente tale istituto scontava una forte limitazione, data dalla selettività delle aziende che potevano farvi ricorso, individuate nelle grandi imprese con organico superiore a 1000 unità lavorative ⁽²⁹⁵⁾. Tale requisito dimensionale è stato poi portato, per effetto di provvedimenti successivi, a 50 dipendenti ⁽²⁹⁶⁾, anche calcolati «complessivamente nelle ipotesi di aggregazione stabile di imprese con un'unica finalità produttiva o di servizi», di talché la disposizione deve ritenersi applicabile anche a datori di lavoro con un organico inferiore, ma legati tra loro da un contratto di rete ⁽²⁹⁷⁾.

L'allargamento della platea delle aziende destinatarie è sicuramente un aspetto positivo che, tenendo anche conto degli effetti conseguenti all'emergenza sanitaria e occupazionale, vuole agevolare un numero sempre crescente di imprese nell'affrontare

⁽²⁹³⁾ V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione a inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, pp. 369 ss., che, con riferimento ai piani di riduzione oraria con obbligo di formazione afferma «in questa prospettiva, si potrebbe anche azzardare ritenendo che il contratto di espansione possa rientrare nelle politiche di *active ageing*, in quanto diretto a ridurre l'impegno orario di un lavoratore non più giovane e a formalo per consentirgli di proseguire la propria attività fino alla pensione seppur, auspicabilmente, ad orario ridotto».

⁽²⁹⁴⁾ Circ. Min. lav. n. 16, 6 settembre 2019.

⁽²⁹⁵⁾ Circ. Min. lav. n. 16/2019 cit., circ. Inps n. 98, 3 settembre 2020, hanno chiarito come per la determinazione del requisito occupazionale è necessario fare riferimento all'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 148/2015, secondo cui nel computo dei dipendenti devono essere inclusi, oltre ai lavoratori di qualunque qualifica, anche i dirigenti e gli apprendisti, con esclusione dei lavoratori somministrati, dei tirocinanti e degli stagisti; con successivo msg. Inps n. 2419, 25 giugno 2021, l'Istituto ha stabilito che tra gli occupati vanno compresi anche i lavoratori a domicilio, mentre per il computo delle fattispecie contrattuali, contratto a termine, tempo parziale, lavoro intermittente occorre rimettersi alle modalità di calcolo di cui agli artt. 9, 18 e 27, d.lgs. n. 81/2015.

⁽²⁹⁶⁾ Con l'art. 1, comma 349, l. n. 178/2020, la consistenza occupazionale era stata determinata, per il 2021, in non meno di 500 unità lavorative in organico e in 250 per il solo caso in cui le imprese accompagnassero le nuove assunzioni a uno scivolo per i lavoratori più vicini all'età pensionabile; successivamente l'art. 39, d.l. n. 73/2021, aveva portato il limite minimo di unità lavorative per accedere all'esodo da 250 ad almeno 100 unità; infine l'art. 1, comma 215, l. n. 234/2021, ha ridotto il limite minimo di unità lavorative in organico per accedere all'esodo a non meno di 50 unità, anche calcolate complessivamente nelle ipotesi di aggregazione stabile di imprese con un'unica finalità produttiva o di servizi.

⁽²⁹⁷⁾ V. così E. MASSI, *Contratto di espansione: strumento per superare la crisi*, in *DPL*, 2022, n. 42, pp. 2579 ss.

la contrazione della propria attività e l'orientamento delle strategie di mercato verso nuovi settori di *business* ⁽²⁹⁸⁾.

Prova della bontà di tale scelta è data dall'incremento del numero di contratti di espansione che si è registrato al diminuire della soglia dimensionale ⁽²⁹⁹⁾.

Passando alla disciplina dell'istituto, va detto che esso consiste in un contratto, espressamente qualificato come «di natura gestionale» ⁽³⁰⁰⁾ e quindi con efficacia generalizzata a tutti i lavoratori, che definisce e regola una serie di interventi articolati da cui derivano una molteplicità di azioni integrate e condizionate ⁽³⁰¹⁾, della cui attuazione è responsabile principalmente l'impresa stipulante. Quest'ultima è chiamata a predisporre e gestire il programma di nuove assunzioni, quello di riduzione dell'orario di lavoro con contestuale attuazione del progetto di formazione e riqualificazione professionale ed il piano di esodo dei lavoratori c.d. pensionabili.

L'art. 41, d.lgs. n. 148/2015 prescrive poi una serie di requisiti sostanziali, alcuni dei quali, proiettati verso l'esterno, riguardano i criteri per il reclutamento dei lavoratori da assumere, altri, verso l'interno, attengono ai criteri di riduzione dell'orario di lavoro e di esodo incentivato dei lavoratori prossimi al pensionamento.

Le stringenti regole che presidiano il contratto prevedono, in particolare, che: la riduzione dell'attività lavorativa, della durata massima, anche frazionata, di 18 mesi, coincida con la programmazione della formazione, non essendo ammessi scostamenti temporali tra i due interventi; l'attività formativa deve essere certificata da organismi terzi, pubblici e privati; le nuove assunzioni devono essere strutturali, in quanto la sola tipologia di contratti che possono essere conclusi è quella a tempo indeterminato (compreso l'apprendistato); gli oneri finanziari connessi al costo della NASpI e della

⁽²⁹⁸⁾ In generale sul tema dell'organizzazione aziendale, cfr. per tutti i contributi contenuti in M. MARTONE (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, tomo I, *Contratto e rapporto di lavoro*, in M. PERSIANI e F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, 2012, pp. 401 ss.

⁽²⁹⁹⁾ Tra i contratti di espansione conclusi vi sono quelli di Tim S.p.a. del 2019 e del 2021, di Vodafone Italia S.p.a. del 2021 che hanno previsto piani di riduzione oraria, quelli di Ericsson Telecomunicazioni S.p.a. del 2019, Bricocenter Italia S.r.l. del 2020, Eni S.p.a., Aspi S.p.a. e Stellantis N.V. del 2021 che hanno invece previsto anche piani di esodo incentivato, infine quello della Fondazione Teatro la Fenice che ha sottoscritto un contratto di solidarietà nel 2021 e rappresenta il primo caso di azienda con meno di 500 lavoratori; su cui v. dettagliatamente M. DALLA SEGA, *Il contratto di espansione tra riforma e prassi applicativa*, in *DRI*, 2022, n. 1, pp. 206 ss.

⁽³⁰⁰⁾ Art. 41, comma 2, d.lgs. n. 148/2015; in proposito si ricorda che è definito come contratto gestionale quello stipulato in occasione del ricorso alle integrazioni salariali, ai licenziamenti collettivi o ai trasferimenti di azienda, ipotesi in cui cioè la normativa prevede una procedura informativa dettagliata ed articolata, il cui obiettivo è di assicurare forme di tutela e garanzia anche a chi, tra i lavoratori, non è iscritto alle associazioni sindacali chiamate a trattare, poiché tali accordi sono applicabili a tutti i lavoratori a prescindere dall'affiliazione all'associazione sindacale che li ha sottoscritti; nell'ampia dottrina in materia, accresciuta specie a seguito della pronuncia della C. cost. 30 giugno 1994, n. 268, in *FI*, 1994, I, p. 2307, cfr. *ex pluris* F. LISO, *Mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge n. 223/1991*, in *RGL*, 1993, n. 1, I, pp. 42; G. PROIA, *Questioni sulla contrattazione. Legittimazione, efficacia, dissenso*, Giuffrè, 1994; M. PERSIANI, *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *ADL*, 1999, pp. 3 ss.; F. LUNARDON, *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo e democrazia sindacale*, Giappichelli, 1999, pp. 133 ss.; M.C. CATAUDELLA, *Contratto collettivo (nuove funzioni del)*, in *EGT*, IX, 2002, p. 3 ss.; C. ZOLI, *Contratto collettivo come fonte e contrattazione collettiva come sistema di produzione di regole*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, tomo I, *Le fonti del diritto del lavoro*, Cedam, 2010, pp. 494 ss.

⁽³⁰¹⁾ V. così S. MALANDRINI, *Contratto di espansione e soluzioni alternative*, in *DPL*, 2019, n. 42, pp. 2577 ss.

CIGS, siano oggetto di specifica quantificazione da parte del datore di lavoro ai fini della verifica amministrativa circa la sussistenza della copertura finanziaria dell'intervento.

Quanto al procedimento per la stipula del contratto di espansione, esso prevede che, al ricorrere delle già cennate esigenze di riorganizzazione e reindustrializzazione, l'impresa interessata dia corso ad una procedura di consultazione sindacale (secondo le modalità e i termini prescritti per la domanda di CIGS), al cui esito potrà concludere, in sede governativa – presso la Direzione generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali del Ministero del lavoro – un accordo con le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro RSA o RSU⁽³⁰²⁾. Nell'ambito della medesima procedura è possibile presentare la richiesta per la concessione del trattamento di integrazione salariale straordinario in favore dei dipendenti coinvolti nel piano di riduzione dell'orario di lavoro.

Stante l'esplicito richiamo al procedimento *ex art.* 24, d.lgs. n. 148/2015⁽³⁰³⁾, la comunicazione deve essere notificata, tempestivamente, anche per il tramite dell'associazione di categoria cui l'impresa aderisce o conferisce mandato, alle organizzazioni sindacali succitate o alle rispettive RSA o RSU. Ove l'intervento riguardi unità produttive ubicate nel territorio di più Regioni, la domanda è trasmessa al Ministero del lavoro, che, a sua volta, richiede il parere delle Regioni interessate. Se alla comunicazione segue, entro i 3 giorni successivi, una richiesta da parte sindacale, si apre la fase di esame congiunto della situazione aziendale avente ad oggetto il programma definito dall'impresa e le misure previste per la gestione delle eventuali eccedenze di personale, nonché i criteri di scelta dei lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro. L'*iter* procedimentale deve concludersi entro i 25 giorni successivi alla presentazione della domanda di esame congiunto.

L'art. 41 cit.⁽³⁰⁴⁾ disciplina poi analiticamente il contenuto del contratto di espansione, il quale, con riferimento al piano di assunzioni, deve indicare il numero dei nuovi lavoratori e i connessi profili professionali compatibili con i piani di reindustrializzazione o riorganizzazione⁽³⁰⁵⁾, nonché i tempi del loro inserimento e l'indicazione della tipologia e della durata a tempo indeterminato dei contratti. In proposito va osservato che, a differenza del CdS espansiva, che richiedeva una perfetta corrispondenza tra le ore di lavoro prestate dai neo-assunti e la riduzione strutturale dell'orario di lavoro, nel contratto di espansione la forza lavoro di nuovo ingresso può essere liberamente determinata in ragione delle necessità aziendali, legate ai processi di riorganizzazione e concordate con le oo.ss.

Fa eccezione il caso delle imprese o gruppi di imprese con un organico superiore a 1000 unità lavorative che attuino piani di riorganizzazione o ristrutturazione di particolare rilevanza strategica e in linea con i programmi europei, per le quali l'impegno

⁽³⁰²⁾ Art. 41, comma 9, d.lgs. n. 148/2015, impone, per la piena effettività dell'accordo il deposito telematico entro 30 giorni, presso lo stesso Ministero del lavoro ai sensi dell'art. 14, d.lgs. n. 151/2015.

⁽³⁰³⁾ Art. 41, comma 1, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³⁰⁴⁾ Art. 41, comma 2, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³⁰⁵⁾ Tale indicazione è divenuta obbligatoria unicamente per le aziende con oltre 1000 dipendenti per le quali è richiesto il rispetto del rapporto di 1 nuova assunzione rispetto a 3 cessazioni per esodo volontario verso il pensionamento anticipato.

ad effettuare almeno 1 assunzione ogni 3 lavoratori che prestino il consenso alla risoluzione anticipata del rapporto consente di usufruire dell'ulteriore beneficio di cui all'art. 41, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 148 del 2015 (v. *infra*).

Vi è poi la possibilità di dilazionare e cadenzare le nuove assunzioni, modulando l'arco temporale entro cui adempiere all'obbligo di inserimento. Ciò permette, opportunamente, un adattamento alle concrete esigenze di rinnovamento.

Alcuni chiarimenti meritano gli aspetti di regolazione del piano di esodo incentivato che consente al personale in forza non reimpiegabile in modo produttivo in conseguenza dello sviluppo tecnologico avviato di accedere a procedure volontarie di uscita anticipata dall'azienda, attraverso la risoluzione dei rapporti di lavoro e l'accompagnamento alla pensione.

I destinatari di tale opzione, che deve essere accettata mediante consenso in forma scritta nell'ambito di un accordo finalizzato a licenziamenti di natura "non oppositiva"⁽³⁰⁶⁾, sono i lavoratori che si trovino a non più di 60 mesi dal conseguimento della pensione⁽³⁰⁷⁾ di vecchiaia⁽³⁰⁸⁾ ovvero della pensione anticipata⁽³⁰⁹⁾.

Il meccanismo di accompagnamento alla pensione⁽³¹⁰⁾ comporta, oltre alla risoluzione del rapporto di lavoro⁽³¹¹⁾, il pagamento da parte del datore di lavoro di un'indennità mensile⁽³¹²⁾ la cui misura è pari al trattamento pensionistico lordo maturato

⁽³⁰⁶⁾ Gli accordi di non opposizione raggiunti con ciascun lavoratore devono essere depositati in via telematica, unitamente all'elenco dei lavoratori che accettano di percepire l'indennità, ai sensi del d.m. 25 marzo 2016; *adde* circ. Inps n. 88/2022 cit., la quale precisa che la data di risoluzione dei rapporti di lavoro, in riferimento all'annualità 2023, non può essere successiva al 30 novembre 2023.

⁽³⁰⁷⁾ Art. 41, comma 9, d.lgs. n. 148/2015, specifica che per i lavoratori individuati nel piano d'esodo di cui al comma 5, le leggi e gli atti aventi forza di legge non possono in ogni caso modificare i requisiti per conseguire il diritto al trattamento pensionistico vigenti al momento dell'adesione al programma contenuto nel contratto di espansione; circ. Inps. n. 48, 24 marzo 2021, ha chiarito che tale garanzia deve ritenersi estesa anche ai piani di esodo di cui al comma 5-*bis*.

⁽³⁰⁸⁾ Per l'accesso alla pensione di vecchiaia di cui all'art. 24, commi 6 e 7, d.l. n. 201/2011, conv. con mod. in l. n. 214/2011, è necessario allo stato attuale il raggiungimento di un'età anagrafica non inferiore a 67 anni e la maturazione del requisito minimo contributivo pari a 20 anni.

⁽³⁰⁹⁾ Per la fruizione della pensione anticipata *ex* art. 24, comma 10, d.l. n. 201/2011, conv. con mod. in l. n. 214/2011 i lavoratori devono possedere almeno 42 anni e 10 mesi di contribuzione a prescindere dall'età anagrafica, 1 anno in meno se donne.

⁽³¹⁰⁾ Cfr. msg. Inps n. 2419, 25 giugno 2021, che ha introdotto l'obbligo di chiedere una "certificazione" del diritto a pensione per accedere all'indennità *ex* art. 41, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 148/2015 in relazione a ciascun lavoratore al fine di verificare il possesso dei requisiti di accesso alla prestazione; si tratta di una certificazione, in via prospettica, della prima decorrenza utile della pensione di vecchiaia o anticipata che l'Istituto richiede in quanto l'indennità non può essere percepita per un periodo superiore a 60 mesi.

⁽³¹¹⁾ Sul punto circ. Inps n. 48, 24 marzo 2021, la quale chiarisce che le risoluzioni dei rapporti di lavoro determinate e concordate ai sensi del comma 5-*bis* dell'art. 41 non soggiacciono all'obbligo contributivo di cui all'art. 2, commi 31-35, l. n. 92/2012 (c.d. ticket licenziamento), considerato che alle stesse non consegue il teorico diritto del lavoratore all'indennità NASpI, né alcun onere per la gestione di afferenza (cfr. art. 24, l. n. 88/1989).

⁽³¹²⁾ Circ. Inps n. 88/2022 cit., secondo cui tale indennità è riconosciuta in favore dei lavoratori dipendenti, assunti con contratto a tempo indeterminato che risultino iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) o alle forme sostitutive o esclusive dell'Assicurazione generale obbligatoria, gestite dall'Inps, e abbiano risolto consensualmente il rapporto di lavoro entro il 30 novembre 2023, nonché in favore dei dirigenti e dei lavoratori assunti con contratto di apprendistato *ex* art. 41, lett. *b* e *c*, d.lgs. n. 81/2015; la stessa circolare specifica che, in relazione alle novità introdotte dalla l. n.

dal lavoratore dal momento della cessazione (determinato dall'Inps) e sino al raggiungimento del primo diritto alla pensione ⁽³¹³⁾, ridotta di un importo equivalente al valore teorico della NASpI al netto del c.d. *décalage* mensile (art. 41, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 148 del 2015) ⁽³¹⁴⁾.

Qualora il primo diritto a pensione sia quello previsto per la pensione anticipata, il datore di lavoro deve versare anche i contributi previdenziali utili al conseguimento del diritto stesso ("contribuzione correlata"), con esclusione del periodo già coperto dalla contribuzione figurativa a seguito della risoluzione del rapporto di lavoro conseguente al trattamento di NASpI ⁽³¹⁵⁾.

La suddetta indennità può anche essere riconosciuta per il tramite dei fondi di solidarietà bilaterali di cui all'art. 26, d.lgs. n. 148/2015, già costituiti o in corso di costituzione, senza l'obbligo di apportare modifiche ai relativi atti istitutivi (così escludendosi un allungamento dei tempi necessari per l'approvazione ministeriale delle modifiche) ⁽³¹⁶⁾.

Va chiarito che la formulazione del comma 5-*bis* cit., secondo cui i versamenti a carico del datore di lavoro sono ridotti «per l'intero periodo di spettanza teorica della NASpI al lavoratore», induce a ritenere che il datore di lavoro possa detrarre dall'indennizzo un importo equivalente all'ammontare del trattamento di disoccupazione, ma senza dover attendere l'erogazione delle singole mensilità di NASpI. Vi sarebbe, pertanto, una differenza rispetto alla previsione del comma 5, non più vigente ⁽³¹⁷⁾, che consentiva, invece, ai lavoratori di ottenere un'indennità a carico del datore, dal cui ammontare doveva essere detratto l'equivalente della NASpI – richiesta dal lavoratore stesso

234/2021, l'indennità non è riconosciuta ai fini del conseguimento della pensione anticipata al raggiungimento, entro il 31 dicembre 2022, di un'età anagrafica di almeno 64 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni (art. 1, comma 87) e ai fini del conseguimento della pensione anticipata c.d. opzione donna, per le lavoratrici che abbiano perfezionato i prescritti requisiti entro il 31 dicembre 2021 (art. 1, comma 94).

⁽³¹³⁾ Come chiarito da circ. Min. lav. n. 6/2019, cit., nel caso di pensione anticipata, ai fini del calcolo del termine di 60 mesi per il conseguimento del diritto a pensione, deve essere conteggiata anche la finestra di 3 mesi introdotta dall'art. 15, d.l. n. 4/2019; di conseguenza l'indennità è dovuta anche per il periodo intercorrente tra la maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi per avere il diritto al trattamento di pensione e la sua effettiva decorrenza (c.d. "finestra mobile").

⁽³¹⁴⁾ Comma introdotto dall'art. 1, comma 349, l. n. 178/2020.

⁽³¹⁵⁾ La contribuzione figurativa non ha un decremento percentuale, come l'indennità di NASpI, e ha un valore pari all'aliquota IVS applicata alla retribuzione media quadriennale, entro il limite di 1,4 volte l'importo massimo mensile aggiornato della NASpI.

⁽³¹⁶⁾ Art. 41, comma 6, d.lgs. n. 148/2015; circ. Inps n. 88/2022 cit., ha specificato che anche nel caso in cui l'indennità mensile e la contribuzione correlata (ove dovuta) vengano riconosciute al lavoratore per il tramite di un fondo di solidarietà, le medesime mantengono le caratteristiche proprie della fattispecie disciplinata dall'articolo 41, comma 5-*bis* e il datore di lavoro esodante deve presentare una garanzia (fideiussione o pagamento in un'unica soluzione) al fine di garantire l'adempimento degli obblighi assunti sia nei confronti dell'Istituto che dei lavoratori esodati.

⁽³¹⁷⁾ Art. 41, comma 5, d.lgs. n. 148/2015, non più operativo dal 1° gennaio 2021 (*ex* l. n. 178/2020) e originariamente applicabile alle imprese di maggiori dimensioni (nel tempo più di 1000 e poi più di 500 unità lavorative in organico), che prevedeva, per i lavoratori che si trovassero a non più di 60 mesi dal conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia o anticipata, a fronte della risoluzione del rapporto di lavoro e fino al raggiungimento del primo diritto a pensione, un'indennità mensile, «ove spettante comprensiva dell'indennità NASpI», commisurata al trattamento pensionistico lordo maturato dal lavoratore al momento della cessazione del rapporto di lavoro, così come determinato dall'Inps.

all'Istituto ⁽³¹⁸⁾ –, ma solo di mese in mese con proiezione nel periodo di durata del trattamento stesso.

Nel primo caso, a differenza del secondo, vi sarebbe pertanto un duplice vantaggio per i datori di lavoro consistente, da un alto, nell'immediata diminuzione dell'indennità (non essendo necessario attendere i tempi di erogazione della NASpI da parte dell'Inps) e, dall'altro, nella possibilità, ove il periodo tra l'uscita anticipata dall'azienda e la maturazione della pensione sia inferiore a quello di teorica spettanza della NASpI, di scomputare dal dovuto l'intero ammontare del trattamento di disoccupazione astrattamente riconoscibile al lavoratore.

In ogni caso la *ratio legis* sottesa al suddetto vantaggio concesso all'impresa può essere ricercata nel fatto che l'utilizzo dello scivolo pensionistico in luogo dei licenziamenti comporta una complessiva riduzione della spesa a carico dei sussidi di disoccupazione, il cui ammontare viene sostanzialmente “restituito” sotto forma di *bonus* al datore ⁽³¹⁹⁾. Sempre in materia di prepensionamento, la legge di bilancio 2021 ha introdotto rilevanti novità, con l'obiettivo di abbatterne i costi per le aziende con più di 1000 lavoratori, a cui sono concessi specifici benefici ove sia rispettato un nesso di proporzionalità fra il numero di dipendenti assunti e il numero di quelli esodati.

Nel dettaglio, le imprese, anche riunite in gruppo ⁽³²⁰⁾, con un organico superiore a 1000 unità lavorative che in sede di accordo ministeriale si impegnino a osservare un piano di riorganizzazione di particolare rilevanza strategica e ad assumere 1 lavoratore ogni 3 in uscita ⁽³²¹⁾, potranno godere di una riduzione dei versamenti, per un periodo ulteriore di 12 mesi, di un importo pari all'ultima mensilità di spettanza teorica della NASpI al lavoratore ⁽³²²⁾. Tale riduzione, prevista per una annualità aggiuntiva rispetto

⁽³¹⁸⁾ V. così circ. Inps n. 40, 19 marzo 2020, § 2, secondo cui «a seguito della risoluzione del rapporto di lavoro, questi lavoratori avranno diritto all'accesso all'indennità NASpI».

⁽³¹⁹⁾ Art. 41, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, prevede che i benefici sono riconosciuti entro il limite di 117,2 milioni di euro per il 2021, 132,6 milioni di euro per il 2022, 40,7 milioni di euro il 2023 e 30,4 milioni di euro per il 2024, mentre per gli accordi stipulati dal 1° gennaio 2022 il limite di spesa è di 80,4 milioni di euro per il 2022, 219,6 milioni di euro per il 2023, 264,2 milioni di euro per il 2024, 173,6 milioni di euro per il 2025 e 48,4 milioni di euro per il 2026; cfr. circ. Min. lav. n. 16/2019 che ricorda come in sede di accordo governativo l'impresa debba presentare una stima dei costi previsti per tali interventi.

⁽³²⁰⁾ Circ. Inps n. 48/2021, cit. ha precisato che nei casi in cui il contratto di espansione è sottoscritto da un gruppo di imprese o da aziende strutturate in aggregazione stabile con unica finalità produttiva, gli accordi contrattuali tra le stesse devono essere stati sottoscritti in data antecedente alla stipula del contratto di espansione e mantenere gli effetti per l'intera durata del medesimo.

⁽³²¹⁾ Circ. Inps n. 48/2021 cit., specifica che nelle ipotesi di contratto di espansione sottoscritto da un gruppo di imprese, ai fini dell'applicazione della riduzione dei versamenti a carico del datore di lavoro, le assunzioni a tempo indeterminato possono essere effettuate anche da altre aziende del medesimo gruppo e la riduzione dei versamenti trova applicazione con riferimento alle sole imprese esodanti.

⁽³²²⁾ V. combinato disposto dei commi 1-*bis* e 5-*bis* (seconda parte) dell'art. 41, d.lgs. n. 148/2015; da ultimo l'art. 25, d.l. n. 48/2023 che ha introdotto all'art. 41, cit. il comma 1-*quater*, secondo cui «fino al 31 dicembre 2023, per consentire la piena attuazione dei piani di rilancio dei gruppi di imprese che occupano più di 1.000 dipendenti, per i contratti di espansione di gruppo stipulati entro il 31 dicembre 2022 e non ancora conclusi, è possibile, con accordo integrativo in sede ministeriale, rimodulare le cessazioni dei rapporti di lavoro di cui al comma 5-*bis*, entro un arco temporale di 12 mesi successivi al termine originario del contratto di espansione. Restano fermi in ogni caso l'impegno di spesa complessivo e il numero massimo di lavoratori ammessi alle misure di cui al comma 5-*bis*, previsti nell'originario contratto di espansione».

alla cessazione della NASpI ed equivalente al valore raggiunto da quest'ultima al termine del periodo di fruizione da parte del lavoratore esodato, abbatte sia il costo dell'indennità mensile dovuta dal datore sia quello della contribuzione correlata (nel caso di accompagnamento verso la pensione anticipata).

Detti benefici aggiuntivi sono altresì subordinati a tre condizioni: che le nuove assunzioni siano effettuate nel termine previsto dall'accordo di espansione; che avvengano con contratto di lavoro a tempo indeterminato (compreso il contratto di apprendistato professionalizzante); che i lavoratori assunti abbiano un profilo professionale compatibile con il piano di riorganizzazione aziendale esplicitato ai sensi dell'art. 41, comma 2, lett. *a*, d.lgs. n. 148/2015.

Paiono allora evidenti i margini di risparmio per l'impresa che ricorra al prepensionamento mediante il contratto di espansione grazie al quale i datori di lavoro corrispondono ai dipendenti un'indennità pari alla pensione maturata al momento dell'esodo, detratto l'importo della NASpI (e della contribuzione correlata per il periodo coperto figurativamente dalla prestazione di disoccupazione), senza versare alcun contributo ai fini pensionistici per quelli diretti alla pensione di vecchiaia.

Tale istituto è quindi meno oneroso rispetto, ad esempio, alla c.d. isopensione prevista dall'art. 4, l. n. 92/2012 ⁽³²³⁾ che, al contrario impone all'impresa l'obbligo di versare per intero la prestazione equivalente alla pensione e la contribuzione correlata anche nell'accompagnamento alla pensione di vecchiaia ⁽³²⁴⁾.

Traendo spunto da quanto previsto per la c.d. isopensione, il comma 5-*bis* dell'art. 41, introduce anche per il datore di lavoro che accede al contratto di espansione l'obbligo di presentare apposita domanda all'Inps di accesso all'esodo accompagnata da una fidejussione bancaria a garanzia della solvibilità in relazione agli obblighi assunti ⁽³²⁵⁾. Oltre a favorire il *turn over* occupazionale mediante l'esodo e le nuove assunzioni, il contratto di espansione consente altresì alle imprese di far fronte alle esigenze di competitività attraverso azioni mirate di *upskilling* e *reskilling* del personale che non sia in possesso delle qualifiche o delle competenze necessarie all'implementazione delle modifiche dei processi aziendali e dello sviluppo tecnologico programmato.

Tali soggetti possono essere infatti interessati da una riduzione dell'orario di lavoro con intervento della CIGS ove «non si trovano nella condizione di beneficiare della prestazione prevista dai commi 5 e 5 bis» e sono inseriti in programmi di formazione e riqualificazione professionale finalizzati a consentirne un più razionale impiego in azienda ⁽³²⁶⁾.

⁽³²³⁾ Art. 4, commi 1-7-*ter*, l. n. 92/2012; su cui cfr. P. SANDULLI, *L'esodo incentivato*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *op. cit.*, p. 562; M. MARTONE, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, cit., pp. 1 ss.; G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, 2013, n. 189; M. MCBRITTON, *Interventi a favore dei lavoratori anziani*, in P. CHIECO (a cura di), *op. cit.*, p. 749; G. SIGILLÒ MASSARA, *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, cit., pp. 389 ss.

⁽³²⁴⁾ Per un confronto tra il contratto di espansione e gli altri strumenti di accompagnamento a pensione, si veda M. SQUEGLIA, *La natura 'polimorfa' del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all'Industria 4.0*, cit.

⁽³²⁵⁾ Circ. Inps n. 48/2021, cit., § 3.3.3 e circ. Inps n. 88/2022, cit., § 3.

⁽³²⁶⁾ Art. 41, comma 7, d.lgs. n. 148/2015.

La riduzione oraria non può essere superiore al 30% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile del totale dei lavoratori interessati, ma, per ciascun lavoratore, la percentuale complessiva di riduzione può essere concordata, ove necessario, fino al 100% nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di espansione è stipulato ⁽³²⁷⁾.

I lavoratori, a fronte della riduzione oraria, beneficiano della CIGS, la cui misura è pari all'80% della retribuzione che sarebbe spettata per le ore non prestate, con accredito della contribuzione figurativa utile ai fini del conseguimento del diritto e alla determinazione della misura della pensione anticipata o di vecchiaia calcolata sulla retribuzione globale alla quale si riferisce la somma integrativa riconosciuta ⁽³²⁸⁾.

La durata dell'intervento di integrazione salariale non può eccedere il periodo di 18 mesi, anche non continuativi, ma esso, in quanto trattamento in deroga ai limiti ordinari di durata complessivi e specifici *ex artt.* 4 e 22, d.lgs. n. 148/2015, non deve essere conteggiato nel quinquennio di riferimento ⁽³²⁹⁾.

Tali interventi integrativi risultano poi particolarmente favoriti dalla prassi amministrativa che ritiene non applicabile il contributo addizionale ⁽³³⁰⁾, con la conseguenza che l'intero trattamento è posto a carico della fiscalità generale, salvo il raggiungimento dei limiti di spesa ⁽³³¹⁾.

Uno dei problemi applicativi di maggior interesse riguarda l'ambito di applicazione di tale trattamento integrativo del reddito; esso risulta, infatti, limitato alle sole imprese beneficiarie della CIGS secondo i requisiti generali (*ex art.* 20, d.lgs. n. 148/2015). A differenza di quanto prescritto per l'indennità dovuta ai lavoratori prossimi al pensionamento, che per espressa previsione di legge può essere riconosciuta anche per il tramite dei fondi di solidarietà bilaterali già costituiti o in corso di costituzione, l'art. 41 nulla dice in merito alla possibilità per gli enti bilaterali di assicurare una prestazione sostitutiva della CIGS per contratto di espansione.

In proposito il Ministero del lavoro ha adottato un'interpretazione restrittiva ⁽³³²⁾, che ha escluso l'accesso alle misure integrative del reddito ovvero l'intervento dei fondi per le imprese non rientranti nel perimetro applicativo ordinario della CIGS sul presupposto che il legislatore, per tali prestazioni, non ha previsto stanziamenti di risorse

⁽³²⁷⁾ Il raccordo tra le citate disposizioni appare difficilmente intellegibile e richiederebbe un chiarimento, a patto di non voler considerare che esse considerino la possibilità che una parte dei lavoratori coinvolti nel contratto di espansione sia chiamato a svolgere esclusivamente formazione *on the job* e quindi senza riduzione oraria, possibilità quest'ultima richiamata espressamente dall'art. 41, comma 8, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³²⁸⁾ V. l'esplicito rinvio di cui all'art. 41, comma 7, d.lgs. n. 148/2015 agli artt. 3 e 6 del medesimo decreto legislativo; più in generale circ. Inps n. 98, 3 settembre 2020 ha chiarito che, per ragioni di ordine logico e sistematico, la regolamentazione delle prestazioni connesse al contratto di espansione deve essere ricondotta alle disposizioni sulla CIGS di cui al capo III del titolo I, d.lgs. n. 148/2015, sempre che le stesse non siano espressamente derogate da specifiche previsioni dell'art. 41 o non si pongano in contrasto logico con le finalità del nuovo istituto contrattuale.

⁽³²⁹⁾ Art. 41, comma 3, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³³⁰⁾ Circ. Inps n. 143, 9 dicembre 2020.

⁽³³¹⁾ I benefici previsti dai commi 3 e 7 dell'art. 41, d.lgs. n. 148/2015, sono riconosciuti entro il limite complessivo di spesa – soggetto a verifica e conseguente monitoraggio – di 15,7 milioni di euro per l'anno 2019, 31,8 milioni di euro per l'anno 2020, 101 milioni di euro per l'anno 2021, 256,6 milioni di euro per l'anno 2022, di 469 milioni di euro per l'anno 2023 e 317,1 milioni di euro per l'anno 2024.

⁽³³²⁾ Circ. Min. lav. n. 18, 17 ottobre 2019.

ad hoc, diversamente da quanto fatto, invece, con riguardo alla NASpI (che può concorrere all'ammontare dell'indennità prevista per i soggetti esodati), i cui limiti di spesa sono stati espressamente indicati. A deporre per questa interpretazione vi sarebbe poi, sempre stando alla circolare ministeriale, il dato testuale della normativa che, tanto con riguardo al limite di durata massima, quanto alle modalità e ai termini per la procedura di consultazione finalizzata alla stipulazione del contratto di solidarietà, rimanda alle sole previsioni di cui al titolo I del d.lgs. n. 148/2015 e non anche al titolo II, dedicato ai fondi bilaterali.

Considerata però la generale revisione operata dalla l. n. 234/2021 sia con riguardo all'ambito di intervento dei fondi che all'omologazione delle prestazioni di AIS e CIG, sarebbe quanto mai opportuno un intervento chiarificatore *in primis* da parte del legislatore e, in subordine, da parte della prassi amministrativa.

Come già accennato, alla riduzione/sospensione dell'attività lavorativa deve corrispondere l'attuazione di un progetto di formazione e di riqualificazione che rappresenta un punto fondamentale della complessiva operazione da realizzare con il contratto di espansione ⁽³³³⁾.

Tale progetto, la cui durata deve coincidere con quella della sospensione/riduzione dell'orario di lavoro, deve contenere le misure, necessarie a garantire l'effettività della formazione, che siano utili per far conseguire al prestatore le competenze tecniche idonee alla mansione a cui sarà adibito ⁽³³⁴⁾.

A tal fine, il piano formativo deve essere strutturato per categorie di lavoratori e indicare altresì i contenuti e le relative modalità attuative, il numero complessivo dei lavoratori interessati, nonché il numero delle ore di formazione e le competenze tecniche professionali iniziali e finali. In tal modo si garantisce un controllo preventivo sull'adeguatezza e sull'effettività delle misure formative apprestate per far conseguire ai prestatori le competenze tecniche idonee alle mansioni a cui saranno adibiti in conseguenza della modifica dei processi aziendali ⁽³³⁵⁾.

Esso può intendersi assolto, previa idonea certificazione, ove la formazione sia fornita da organismi terzi rispetto all'impresa, ovvero, in alternativa, anche nei casi in cui il datore di lavoro abbia impartito l'insegnamento utilizzando l'opera del lavoratore in azienda mediante la sola applicazione pratica (c.d. formazione *on the job*) ⁽³³⁶⁾.

Il progetto deve, inoltre, garantire il recupero occupazionale dei lavoratori interessati dalla riduzione oraria, assicurando che almeno il 70% di costoro sia coinvolto nella riqualificazione, acquisisca nuove competenze e rientri nel circuito produttivo ⁽³³⁷⁾. Tale recupero, invero, potrà consistere non solo nel rientro in azienda dei lavoratori sospesi, ma anche nel loro riassorbimento presso diverse unità produttive della stessa

⁽³³³⁾ Art. 41, comma 8, d.lgs. n. 148/2015.

⁽³³⁴⁾ Ai lavoratori così individuati si applicano, in quanto compatibili (e se verranno riconfermate), le disposizioni previste per l'accordo di ricollocazione *ex* all'art. 24-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art. 23, d.l. n. 150/2015 e d.l. n. 4/2019 (cfr. art. 41, comma 8, d.lgs. n. 148/2015 e circ. Min. lav. n. 16/2019); in merito alla stipula di un accordo di ricollocazione in costanza dell'intervento straordinario di integrazione salariale, si veda M. SQUEGLIA, *La natura 'polimorfa' del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all'Industria 4.0*, cit.

⁽³³⁵⁾ V. circ. Min. lav. n. 6/2019, cit.

⁽³³⁶⁾ Cfr. circ. Min. lav. n. 16/2019, cit., § 3.

⁽³³⁷⁾ V. ancora circ. Min. lav. n. 6/2019, cit., che fa espresso riferimento al recupero occupazionale di cui all'art. 1, comma 1, lett. f, d.m. n. 94033, 13 gennaio 2016.

impresa o di imprese terze ⁽³³⁸⁾. Per il personale che non raggiunga, invece, le competenze tecniche conformi al rinnovamento aziendale o la nuova qualifica professionale richiesta nel programma di rinnovamento aziendale, l'impresa deve prevedere una eventuale espulsione non traumatica, anche attraverso procedure di mobilità non oppositiva ⁽³³⁹⁾.

Degna di nota a tale riguardo è la circostanza che il primo contratto sottoscritto da un'impresa con meno di 500 dipendenti, quello della Fondazione Teatro La Fenice, non presenta, accanto al piano di esodo e di nuove assunzioni, un progetto di formazione e riqualificazione ⁽³⁴⁰⁾. In tal caso si è assistito ad una rinuncia a priori ad adattare e aggiornare le competenze dei lavoratori già in forza e quindi a perseguire uno degli obiettivi più ambiziosi della misura, quello di garantire l'invecchiamento attivo ⁽³⁴¹⁾ e le transizioni occupazionali.

Alcuni controlli sono previsti a monte e a valle della stipula del contratto.

Considerato che la misura in parola ha delle ricadute dirette sulle casse dello Stato, un ruolo di controllo circa il contenuto del contratto di espansione è attribuito al Ministero del lavoro, che prima di procedere alla stipula, dovrà verificare il progetto predisposto dall'impresa e i relativi costi. Tutti i trattamenti previdenziali previsti, difatti, sono riconosciuti entro ben precisi limiti di spesa e nessuno scostamento è consentito tanto che, nel caso, il Ministero del lavoro non può procedere alla sottoscrizione dell'accordo governativo e conseguentemente non può prendere in considerazione ulteriori domande di accesso ai benefici, soggetti a monitoraggio da parte dell'Inps ⁽³⁴²⁾.

In relazione agli impegni aziendali assunti, il comma 4 dell'art. 41 cit. attribuisce un apposito potere di verifica al Ministero del lavoro (che comporrà un intervento degli ispettori delle articolazioni periferiche dell'INL), cui è demandato il compito di accertare l'attuazione dei piani di riduzione oraria e dei programmi formativi ⁽³⁴³⁾.

Volendo trarre qualche conclusione, si può osservare che il contratto di espansione costituisce una misura per la gestione degli esuberanti particolarmente efficace e caratterizzata da caratteristiche innovative. Esso, infatti, consente di fare fronte alla situazione di eccedenza del personale dovute allo sviluppo organizzativo e tecnologico, mediante un uso combinato di un intervento temporaneo, dato dalla riduzione d'orario assistita dall'ammortizzatore sociale e da piani per la formazione e riqualificazione, e di uno strutturale, rappresentato dall'espulsione non traumatica di una parte dell'or-

⁽³³⁸⁾ Similmente a quanto previsto per il programma di CIGS per riorganizzazione aziendale ex art. 1, comma 1, lett. f, d.m. n. 94033/2016.

⁽³³⁹⁾ Art. 1, comma 1, lett. f, d.m. 13 gennaio 2016 n. 94033; tale previsione è avallata dallo stesso legislatore ove prevede la compatibilità del contratto di espansione con l'utilizzo di altri strumenti previsti dal d.lgs. n. 148/2015 (art. 41, comma 10).

⁽³⁴⁰⁾ Più approfonditamente M. DELLA SEGA, *op. cit.*, pp. 216 ss.

⁽³⁴¹⁾ Sulla difficile posizione in cui vengono a trovarsi i lavoratori anziani, "rifiutati" sia dal mercato del lavoro che dal sistema pensionistico v. D. GAROFALO, *Anziani e mercato del lavoro: risorsa o zavorra?*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, tomo II, Cacucci, 2019, pp. 1233 ss. spec. p. 1235.

⁽³⁴²⁾ Art. 41, comma 7 dell'art. 41, d.lgs. n. 148/2015; *adde* circ. Min. lav. n. 16/2019 e n. 48/2021.

⁽³⁴³⁾ Sul punto, la circ. Min. lav. n. 6/2019, cit., afferma che le modalità attuative di tale controllo sono quelle di cui all'art. 25, comma 6, d.lgs. n. 148/2015, come meglio definite da circ. Inps n. 27,11 febbraio 2016.

ganico aziendale con accompagnamento alla pensione. Il tutto nell'ottica di incrementare l'occupazione di personale professionalmente qualificato e (presumibilmente) giovane e di garantire l'aggiornamento dei lavoratori già occupati. Ciò garantisce il rinnovamento dell'organizzazione aziendale mediante un approccio non solo quantitativo, dovuto cioè alla variazione del numero di unità lavorative, ma anche qualitativo, in forza di un ricambio di professionalità ⁽³⁴⁴⁾.

Il problema più evidente dell'istituto è tuttavia connesso agli stringenti vincoli di utilizzo, principalmente legati all'ambito di applicazione soggettiva, che ne ha nel tempo limitato la concreta applicazione, e alla complessità dell'*iter* procedurale per la stipulazione del contratto che, anche dopo l'abbassamento della soglia dimensionale alle imprese con più di 50 dipendenti, rendono lo strumento di difficile accesso.

Contribuiscono poi allo scarso utilizzo di questa misura anche la sua temporaneità e la limitatezza dei fondi stanziati dal legislatore.

Il contratto di espansione è infatti una misura sperimentale, valida al momento in cui si scrive solo fino al 2023. Essa, pur presupponendo piani di reindustrializzazione e riorganizzazione a lungo termine, non ne garantisce il finanziamento per tutto l'arco temporale presumibilmente necessario alla loro realizzazione.

Inoltre, i benefici economici per le imprese sono legati alla durata della NASpI, pari nel massimo a 24 mesi, a fronte di un'indennità da versare in favore degli esodati per un periodo che può arrivare sino a 5 anni (60 mesi). Per parte sua, la CIGS è concessa, sì in deroga agli ordinari limiti temporali, ma entro un massimo di 18 mesi.

Tali aspetti possono avere significative ricadute sia in termini di costi effettivi che le imprese, soprattutto di minori dimensioni, devono sostenere, sia di adeguatezza della misura rispetto alle necessità di pianificazione delle strategie aziendali.

Al netto di tali aspetti critici, l'istituto in commento presenta degli indubbi punti di forza, ben potendo rispondere alle esigenze di rinnovamento imposte dalla costante evoluzione dello sviluppo tecnologico (che sono anche state poste al centro delle linee di indirizzo del PNRR) ed essendo, al contempo, in grado di innescare due meccanismi virtuosi, cioè limitare la spesa pubblica pensionistica e incentivare le assunzioni, così risultando particolarmente attrattivo per le imprese, ma anche per il legislatore.

In quest'ottica la stabilizzazione dell'istituto è certamente auspicabile.

8.4. Il Fondo nuove competenze: un ammortizzatore sociale criptato?

Attraverso il Fondo nuove competenze (d'ora in poi FNC), istituito presso l'Anpal ⁽³⁴⁵⁾, è possibile stipulare accordi aziendali e territoriali che prevedono una rimodulazione – di fatto una riduzione – dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive ovvero per rispondere ai fabbisogni di nuove o maggiori competenze, in

⁽³⁴⁴⁾ V. in tal senso M. BRISCIANI, *Contratto di espansione: un ammortizzatore sociale con tante potenzialità*, in *Quotidiano Ipsa*, 21 febbraio 2020.

⁽³⁴⁵⁾ Art. 88, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020, successivamente modificato dall'art. 4, comma 1, lett. a, b, c, d.l. n. 104/2020, conv. in l. n. 126/2020 e dall'art. 9, comma 8, d.l. n. 228/2021, conv. in l. n. 15/2022; per l'attuazione del FNC v. d.i. 9 ottobre 2020, come integrato dai d.i. 22 gennaio 2021 e 22 settembre 2022; d.d. Anpal n. 461, 4 novembre 2020, di approvazione dell'avviso con i relativi allegati, modificato dai decreti del Commissario straordinario Anpal n. 159, 10 giugno 2022, n. 320, 10 novembre 2022 e n. 31, 24 febbraio 2023.

ragione delle mutate esigenze produttive dell'impresa dovute all'introduzione di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo, di prodotto o servizi, e del relativo adeguamento necessario per qualificare e riqualificare i lavoratori. Tale accordo permette di destinare una parte dell'orario (quella "liberata" dall'attività lavorativa) a percorsi formativi, con oneri per le ore di formazione a carico del FNC.

Rivolto ai lavoratori occupati, ma potenzialmente in transizione occupazionale ⁽³⁴⁶⁾, il FNC è nato con lo scopo di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica attraverso misure che sostengono le imprese nel processo di adeguamento ai nuovi modelli organizzativi e produttivi imposti dall'innovazione tecnologica ⁽³⁴⁷⁾.

Più che di una misura di politica attiva ⁽³⁴⁸⁾, si tratta di una innovativa ibridazione fra politiche attive e passive con al centro le nuove competenze ⁽³⁴⁹⁾.

Il FNC riconosce – inizialmente per i soli anni 2020-2022, con estensione poi al 2023 ⁽³⁵⁰⁾ e infine sino al 2027 ⁽³⁵¹⁾ – contributi finanziari in favore di tutti i datori di lavoro privati che stipulino, per mutate esigenze organizzative e produttive ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori, accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro RSA/RSU, in forza dei quali le ore di riduzione dell'orario di lavoro (della durata minima di 40 ore e massima di 200 ore per ciascun lavoratore

⁽³⁴⁶⁾ La l. n. 77/2020 di conversione del d.l. n. 34/2020, ha aggiunto, accanto alla finalità di sostenere le imprese nella ripresa economica dopo la pandemia, incentivando la gestione dei mutamenti organizzativi, anche l'obiettivo di favorire «percorsi di ricollocazione dei lavoratori».

⁽³⁴⁷⁾ Ad esempio, Vodafone Italia S.p.a. ha sottoscritto in data 9 novembre 2020 un accordo per ricorrere a tale istituto al fine di «di consentire lo svolgimento di piani formativi efficaci in ambito tecnologico e digitale, atti a garantire ai lavoratori l'acquisizione effettiva di competenze coerenti con il piano di trasformazione in corso nonché l'innalzamento del capitale umano all'interno del perimetro di Vodafone Italia»; altri accordi sono quelli sottoscritti da Tim S.p.a. in data 9 novembre 2020, Wind Tre S.p.a. in data 1° dicembre 2020, Acea S.p.a. in data 23 dicembre 2020; per un'analisi di alcuni degli accordi collettivi di accesso al FNC, cfr. G. IMPELLIZZIERI, *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata*, in DRI, 2021, n. 3, pp. 895 ss.; L. CASANO, *Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, cit., pp. 41-43; VII Rapporto ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia, ADAPT University Press, 2021, pp. 295 ss.

⁽³⁴⁸⁾ Così L. CASANO, *Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, p. 38.

⁽³⁴⁹⁾ Così S. RENGA, *La tutela del reddito*, cit., 227; adesivamente E. MASSAGLI, G. IMPELLIZZIERI, *Fondo nuove competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici*, in DRI, 2020, n. 4, p. 1196; C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit., p. 357.

⁽³⁵⁰⁾ Art. 22-*quater*, d. l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha modificato l'art. 88, comma 1, d. l. n. 34/2020; *adde* decreto Commissario straordinario Anpal n. 31, 24 febbraio 2023.

⁽³⁵¹⁾ Art. 19, d.l. n. 48/2023, ha previsto che il FNC sia incremento, nel periodo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione europea, delle risorse rinvenienti dal Piano nazionale giovani, donne, lavoro, cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus, identificate in sede di programmazione, nonché ha stabilito che al finanziamento del FNC possono concorrere anche le risorse del Programma operativo complementare Sistemi per le politiche attive e l'occupazione (POC SPAO), nei limiti della relativa dotazione finanziaria e nel rispetto delle proprie modalità di gestione e controllo.

coinvolto) vengono destinate a percorsi di sviluppo delle competenze dei lavoratori ⁽³⁵²⁾.

L'accordo deve prevedere la disciplina di dettaglio dei progetti formativi per i quali l'impresa intende chiedere il finanziamento, il numero di lavoratori coinvolti nell'intervento, la quantità di ore da destinare a percorsi per lo sviluppo delle competenze, nonché una valutazione personalizzata delle competenze del lavoratore, dei suoi bisogni formativi e l'attestazione degli obiettivi conseguiti ⁽³⁵³⁾.

Il datore di lavoro deve poi valorizzare il patrimonio di competenze del lavoratore e personalizzarne i percorsi di apprendimento ⁽³⁵⁴⁾, nonché garantire la trasparenza e attestare le competenze acquisite all'esito degli stessi ⁽³⁵⁵⁾.

Le istanze di contributo, comprensive del progetto formativo, devono essere trasmesse telematicamente all'Anpal, che provvede a valutarle secondo l'ordine cronologico di presentazione e sentita la Regione interessata dal progetto; una volta verificata la conformità dell'istanza ai requisiti previsti, l'Anpal la approva, stabilendo l'importo del finanziamento da riconoscere al datore di lavoro e informando l'Inps ai fini dell'erogazione del contributo.

L'art. 11-ter, d.l. n. 146/2021, come modificato dall'art. 24, comma 1, d.l. n. 17/2022, ha dirottato nuove risorse al FNC e ha parzialmente ripensato il suo intervento, prevedendo che, con decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia, sentita l'Anpal, siano definiti: i limiti degli oneri finanziabili; le caratteristiche dei datori di lavoro che possono presentare istanza, avendo particolare attenzione a coloro che operano nei settori maggiormente interessati dalla transizione ecologica e digitale nonché a coloro che abbiano sottoscritto accordi di sviluppo per progetti di investimento strategico ex art. 43, d.l. n. 112/2008 ovvero abbiano fatto ricorso al Fondo per il sostegno alla transizione industriale di cui all'art. 1, comma 478,

⁽³⁵²⁾ Per una prima analisi dell'istituto cfr. P.A. VARESI, *Fondo nuove competenze: ottime le finalità, poco efficaci le scelte organizzative*, in *Ipsos-Professionalità Quotidiana*, 31 ottobre 2020; S. CIUCCIOVINO, E. DE FUSCO, *Fondo nuove competenze: lavoratori in formazione solo se esclusi dalla Cig*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre 2020; L. VALENTE, *"Nuove competenze" soffocate dalla burocrazia*, in *Lavoce.info*, 27 ottobre 2020.

⁽³⁵³⁾ Requisito introdotto dal d.l. 22 gennaio 2021.

⁽³⁵⁴⁾ Avviso Anpal 5 marzo 2021 evidenzia ad esempio che «da progettazione per competenze degli interventi deve essere coerente nell'impianto logico e metodologico con gli standard professionali e di qualificazione definiti nell'ambito del Repertorio Nazionale, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, facendo riferimento o alle qualificazioni ricomprese o ai descrittivi dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni».

⁽³⁵⁵⁾ All'esito al percorso dovrà essere rilasciata una attestazione finale di messa in trasparenza, validazione o certificazione ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 13/2013, secondo le linee guida in materia di certificazione delle competenze adottate con il d. l. 5 gennaio 2021 e secondo le specifiche disposizioni regionali, anche ai fini della riconoscibilità e della spendibilità di sistema degli eventuali crediti formativi maturati; in presenza di bisogni specifici che rendano opportuno erogare servizi formativi non direttamente riferibili a qualificazioni ricomprese nel Repertorio nazionale, nelle sue articolazioni regionali, questi dovranno esitare almeno in un'attestazione finale di messa in trasparenza degli apprendimenti ai sensi delle linee guida di cui al d.l. 5 gennaio 2021, primariamente referenziati alle Aree di Attività dell'Atlante del Lavoro o, in assenza e nelle more di un ampliamento delle stesse, con riferimento ad altri standard a valenza nazionale ed europea applicabili.

l. n. 234/2021, in relazione ai quali conseguentemente risulti un fabbisogno di adeguamento strutturale delle competenze dei lavoratori; le caratteristiche dei progetti formativi ⁽³⁵⁶⁾.

Frutto di tali modifiche è la necessità, per i datori di lavoro che presentino istanza di accesso al FNC, di identificare in sede di intesa le specifiche necessità di aggiornamento delle professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica ⁽³⁵⁷⁾.

L'istituto in parola consente alle imprese di beneficiare di una significativa riduzione del costo del lavoro e ai lavoratori di accrescere le proprie competenze senza alcuna diminuzione della retribuzione, diversamente da quanto accade per le integrazioni salariali.

Il FNC, infatti, rimborsa (in tutto o in parte a seconda dei contenuti dell'accordo) il costo delle ore di lavoro "rimodulate" e destinate alla frequenza di percorsi di sviluppo delle competenze, sia per la quota di retribuzione che di contribuzione oraria ⁽³⁵⁸⁾. Resta escluso solo il costo delle attività di formazione, che potranno però essere finanziate, oltre che direttamente dal datore di lavoro, anche da altri soggetti (ad esempio dai fondi interprofessionali di riferimento o dalle Regioni) ⁽³⁵⁹⁾.

⁽³⁵⁶⁾ A tal fine sono stati adottati il d.i. 22 settembre 2022 e l'avviso Anpal n. 345/2022, che regolano gli accordi sottoscritti entro il 31 dicembre 2022 finalizzati a percorsi formativi dei lavoratori da realizzarsi anche nel 2023; essendo però stato superato, in data 20 febbraio 2022, il miliardo di euro di importi richiesti con le istanze presentate ai sensi dell'avviso sopra citato e quindi esaurite in sede di prenotazione le risorse assegnate per il rifinanziamento del FNC, i decreti del Commissario straordinario Anpal n. 320, 10 novembre 2022 e n. 31, 24 febbraio 2023 hanno previsto un incrementato di 180 milioni di euro della dotazione del FNC, a valere sulle economie emerse in riferimento agli interventi finanziati nelle annualità precedenti; l'art. 19, d.l. n. 48/2023 ha poi disposto un incremento delle risorse del FNC con cui finanziare le intese sottoscritte a decorrere dal 2023, che siano volte a favorire l'aggiornamento della professionalità dei lavoratori a seguito della transizione digitale ed ecologica.

⁽³⁵⁷⁾ Con d.i. 22 settembre 2022 e avviso Anpal n. 345/2022 è stato precisato che i processi formativi devono essere individuati tra i seguenti: a) innovazioni nella produzione e commercializzazione di beni e servizi che richiedono un aggiornamento delle competenze digitali; b) innovazioni aziendali volte all'efficientamento energetico e all'uso di fonti sostenibili; c) innovazioni aziendali volte alla promozione dell'economia circolare, alla riduzione di sprechi e al corretto trattamento di scarti e rifiuti, incluso trattamento acque; d) innovazioni volte alla produzione e commercializzazione di beni e servizi a ridotto impatto ambientale; e) innovazioni volte alla produzione e commercializzazione sostenibile di beni e servizi nei settori agricoltura, silvicoltura e pesca, incluse le attività di ricettività agrituristica; f) promozione della sensibilità ecologica, di azioni di valorizzazione o riqualificazione del patrimonio ambientale, artistico e culturale.

⁽³⁵⁸⁾ Cfr. d.i. 22 settembre 2022 e avviso Anpal n. 345/2022, secondo cui la retribuzione oraria è finanziata dal FNC per un ammontare pari al 60% del totale; gli oneri relativi ai contributi previdenziali e assistenziali delle ore destinate alla formazione sono rimborsati per l'intero e includono la quota a carico del lavoratore, al netto degli eventuali sgravi contributivi fruiti nel mese di approvazione dell'istanza di accesso al FNC; la quota di retribuzione finanziata dal FNC è pari al 100% in caso di accordi che prevedano, oltre alla rimodulazione dell'orario finalizzata a percorsi formativi, una riduzione dell'orario normale di lavoro, a parità di retribuzione complessiva, anche di natura sperimentale che operi per almeno un triennio in favore di tutti i lavoratori dell'azienda.

⁽³⁵⁹⁾ Cfr. avviso Anpal n. 345/2022 secondo cui l'attività di formazione è, di norma, finanziata dai fondi paritetici interprofessionali aderenti all'iniziativa ai sensi dell'art. 4, comma 4, d.i. 22 settembre 2022; nel caso in cui il progetto formativo coinvolga categorie di lavoratori (dirigenti e non) per i quali il datore di lavoro aderisca a più fondi, lo stesso dovrà presentare una sola istanza contenente un progetto per ogni fondo a cui aderisce; nel caso in cui il datore di lavoro non aderisca a fondi paritetici

Tramite l'accordo collettivo, i lavoratori dipendenti, anche in somministrazione, occupati nelle imprese ammesse a beneficiare dei contributi finanziati dal FNC, vedono ridotto l'orario di lavoro a fronte della partecipazione ai percorsi di sviluppo delle competenze, beneficiando di una sorta di «reddito per il lavoratore in formazione»⁽³⁶⁰⁾.

Ne consegue l'alternatività rispetto al ricorso agli ammortizzatori sociali⁽³⁶¹⁾ per i lavoratori inseriti nei percorsi predetti, i quali non possono essere contemporaneamente coinvolti in altra riduzione dell'orario di lavoro con accesso ai trattamenti di sostegno al reddito (CIGO, CIGS, o AIS). L'azienda può, invece, utilizzare contestualmente gli ammortizzatori sociali per altri gruppi di lavoratori esclusi dalla formazione tramite FNC.

Ciò evita che i datori possano essere disincentivati dal ricorrere al FNC per non vedersi precludere gli ammortizzatori sociali. Al tempo stesso, però, è importate scongiurare intenti fraudolenti da parte delle aziende, volti ad utilizzare le attività formative per allungare artificiosamente il periodo di sospensione/riduzione dell'orario di lavoro dei lavoratori che abbiano già beneficiato delle integrazioni salariali⁽³⁶²⁾.

In tal senso un ruolo di controllo dovrebbe essere svolto dalle oo.ss. al momento della conclusione dell'accordo, quando cioè devono essere individuati i lavoratori interessati all'acquisizione delle nuove o maggiori competenze, nonché i fabbisogni formativi per il raggiungimento dei quali devono essere predisposti i progetti formativi.

Sempre al fine di prevenire condotte fraudolente, le attività formative e la relativa rendicontazione, salvo diversa indicazione da parte di Anpal, dovranno concludersi, a pena di inammissibilità del contributo, entro e non oltre 150 giorni dalla data di comunicazione di approvazione dell'istanza⁽³⁶³⁾.

La formazione può essere erogata da tutti gli enti accreditati a livello nazionale e regionale, ovvero da altri soggetti, anche privati, che per statuto o istituzionalmente svolgono attività di formazione, ivi compresi le università statali e non, purché legalmente riconosciute, gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, i centri per l'istruzione per adulti – CPIA, gli ITS, i centri di ricerca accreditati dal MIUR. Il datore

interprofessionali ovvero il fondo cui aderisce non partecipi all'attuazione degli interventi del FNC ovvero ricorrano ragioni oggettive che impediscano il finanziamento dell'intero percorso formativo da parte dei fondi che hanno manifestato interesse a partecipare all'attuazione degli interventi del FNC, è previsto il concorso di un ente titolato nazionale o regionale ai sensi del d.lgs. n. 13/2013 anche attraverso il contributo di finanziamenti regionali o nazionali; restano salve le possibilità di finanziare la formazione dei progetti di sviluppo delle competenze accedendo a risorse dei fondi paritetici interprofessionali che non abbiano aderito al FNC, nell'ambito delle procedure risorse regionali o nazionali.

⁽³⁶⁰⁾ Così L. VALENTE, *“Nuove competenze” soffocate dalla burocrazia*, cit.; prima delle modifiche introdotte da d.i. 22 settembre 2022 S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, relazione al XX Congresso Nazionale dell'AIDLASS, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Taranto, 28-30 ottobre 2021, p. 70, parlava di una «integrazione salariale al 100%, con formazione obbligatoria».

⁽³⁶¹⁾ L'Anpal ha chiarito esserci compatibilità tra l'accesso al FNC e la fruizione di trattamenti di sostegno al reddito, a condizione tuttavia che non riguardino lo stesso lavoratore; cfr. FAQ dell'Anpal del 23 novembre 2020.

⁽³⁶²⁾ V. E. MASSAGLI, G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, p. 1195.

⁽³⁶³⁾ Cfr. avviso Anpal n. 345/2022.

di lavoro che presenta istanza di ammissione al contributo non potrà, invece, essere soggetto erogatore della formazione.

Il FNC si presenta, quindi, come un valido strumento per la ripresa competitiva delle imprese, ottenuta mediante la gestione delle transizioni occupazionali all'interno delle stesse, ma anche attraverso un innalzamento del livello del capitale umano per una maggiore occupabilità nel mercato del lavoro ⁽³⁶⁴⁾.

Va, tuttavia, segnalato che l'attuazione delle misure del FNC da parte della prassi amministrativa si è concentrata soprattutto sui contenuti della componente formativa per l'aggiornamento delle competenze richieste dalle nuove esigenze dell'azienda, mentre ha dedicato una minore attenzione alle attività di riqualificazione dei lavoratori al fine di favorirne la mobilità esterna ⁽³⁶⁵⁾.

Per tale ragione, il FNC non è allo stato qualificabile come un vero e proprio strumento di gestione delle crisi d'impresa ⁽³⁶⁶⁾, ma come una misura di accompagnamento al rinnovamento dell'organizzazione attraverso il miglioramento della qualità della formazione erogata.

L'accordo di accesso al FNC, che condivide con le integrazioni salariali il presupposto della riduzione dell'orario di lavoro, deve quindi essere utilizzato dalle imprese per effettive finalità di incremento e valorizzazione delle competenze e non come mero surrogato degli strumenti di sostegno reddituale, rispetto ai quali, perlato, implica maggiori vantaggi per i lavoratori. Come già accennato, risulta allora di fondamentale importanza il ruolo delle parti sociali, le quali, attraverso la sottoscrizione degli accordi collettivi aziendali e territoriali devono accertare la necessità della misura e la genuinità delle finalità formative e di politica attiva.

Proprio per queste sue caratteristiche il FNC è stato definito come una misura ibrida, che combina cioè diverse logiche e strumenti di intervento: quello pubblico che eleva il livello professionale e assume una funzione preventiva e non "curativa" rispetto al disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, intervenendo in costanza di rapporto di lavoro; quello dell'autonomia collettiva negoziale, che opera a monte del cambiamento organizzativo e produttivo, guidando la scelta dei percorsi formativi; quello delle strutture bilaterali che agiscono non solo in veste di co-finanziatrici dei costi della formazione, ma anche di aggregatrici, organizzatrici e coordinatrici delle imprese nell'ambito di istanze cumulative ⁽³⁶⁷⁾.

8.5. Il ruolo degli incentivi alle assunzioni dei beneficiari delle integrazioni salariali

Anche gli incentivi all'assunzione di coloro che fruiscono delle integrazioni salariali possono essere considerati quali strumenti di agevolazione delle transizioni occupazionali.

⁽³⁶⁴⁾ Cfr. E. MASSAGLI, G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, p. 1192.

⁽³⁶⁵⁾ Sottolinea tale aspetto L. CASANO, *Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, cit., pp. 39-41.

⁽³⁶⁶⁾ Così, C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit., p. 361.

⁽³⁶⁷⁾ V. ancora L. CASANO, *Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, cit., pp. 38-39.

La materia degli incentivi è molto vasta e non è questa la sede per compiere una trattazione approfondita ⁽³⁶⁸⁾, ma essi meritano qui attenzione per il fatto di poter fungere da misura di supporto alla ricollocazione dei lavoratori subordinati sospesi che accedono alle prestazioni di sostegno al reddito.

L'assunzione di tali lavoratori, secondo una previsione che risale al d.l. n. 148/1993 ⁽³⁶⁹⁾, comporta un beneficio sotto forma di sgravio contributivo a favore dei datori di lavoro che concludano contratti a tempo pieno e indeterminato (o ammettano soci lavoratori se si tratta di cooperative di produzione e lavoro). I soggetti interessati devono essere dipendenti da imprese beneficiarie di CIGS da almeno 6 mesi e fruire dell'integrazione salariale straordinaria da almeno 3 mesi, anche non continuativi.

Il beneficio consiste nella riduzione dell'aliquota contributiva nella misura del 10% per un periodo di 12 mesi, ferma restando la contribuzione a carico del lavoratore ⁽³⁷⁰⁾.

L'incentivo è erogato attraverso il conguaglio dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti dal datore di lavoro. Quest'ultimo deve inoltrare la comunicazione di assunzione al centro per l'impiego territorialmente competente e deve, altresì, inoltrare all'Inps una dichiarazione di responsabilità contenente: l'attestazione che nei 12 mesi precedenti l'assunzione non ha effettuato licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o licenziamenti collettivi nella medesima unità produttiva, oppure, ove la suddetta condizione non sia integrata, l'attestazione che il licenziamento per riduzione di personale ha riguardato lavoratori aventi qualifiche diverse da quella dei lavoratori per i quali si chiede l'incentivo.

Vi sono poi alcune condizioni che ostano alla concessione degli incentivi: nel caso in cui l'assunzione costituisca attuazione di un obbligo preesistente, stabilito da norme di legge o della contrattazione collettiva; ove l'assunzione violi il diritto di precedenza, stabilito dalla legge o dal contratto collettivo, alla riassunzione di un altro lavoratore licenziato da un rapporto a tempo indeterminato o cessato da un rapporto a termine; se il datore abbia in atto sospensioni dal lavoro connesse ad una crisi o riorganizzazione aziendale, salvi i casi in cui l'assunzione sia finalizzata all'acquisizione di professionalità sostanzialmente diverse da quelle dei lavoratori sospesi oppure siano effettuate presso una diversa unità produttiva; ove l'assunzione riguardi i lavoratori sospesi, nei 6 mesi precedenti, da parte di un datore di lavoro che, al momento della sospensione, presentava assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli del datore di lavoro che assume ovvero risultava con quest'ultimo in rapporto di collegamento o controllo.

In aggiunta, come già si è detto, sono previste forme di incentivo alla ricollocazione degli esuberanti nel caso di ATO (v. *supra*). Di particolare rilievo è, in tali casi, la previsione ⁽³⁷¹⁾ che riconosce il contributo in parola, *pro quota*, ai lavoratori beneficiari del trattamento di CIGS che costituiscano una cooperativa ai sensi dell'art. 23, comma 3-*quater*, l. n. 83/2012, cioè una cooperativa composta da lavoratori provenienti da

⁽³⁶⁸⁾ Sul tema si rinvia per tutti a C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, cit.

⁽³⁶⁹⁾ Art. 4, comma 3, d.l. n. 148/1993, conv. in l. n. 236/1993.

⁽³⁷⁰⁾ Circ. Inps n. 260/1992, n. 148/1993; msg. Inps n. 19269/2006.

⁽³⁷¹⁾ Art. 1, comma 246, l. n. 234/2021.

aziende i cui titolari intendano trasferire le stesse, in cessione o in affitto, ai lavoratori medesimi.

Quella da ultimo citata non rappresenta una novità, in quanto già l'art. 7, comma 5, l. n. 223/1991, disponeva a favore dei lavoratori in mobilità, che ne avessero fatto richiesta per intraprendere un'attività autonoma o per associarsi in cooperativa, di poter ottenere la corresponsione anticipata delle indennità spettanti, detraendone il numero di mensilità già godute. Analoghe previsioni sono poi contemplate per i percettori di RdC e di NASpI al fine di stimolarne l'autoimprenditorialità ⁽³⁷²⁾.

Con riferimento, invece, ai lavoratori autonomi, le misure incentivanti assumono la forma della decontribuzione – stante la coincidenza tra la posizione di debitore della contribuzione e quella di beneficiario della prestazione ⁽³⁷³⁾ – e, in quanto concesse per compensare condizioni di difficoltà economica (ad esempio mancanza o calo di fatturato), hanno la finalità di agevolare il mantenimento/la prosecuzione dell'attività, svolgendo, pertanto, una funzione del tutto analoga a quella degli ammortizzatori sociali (*id est* l'ISCRO).

Proprio tale obiettivo era stato perseguito dal Fondo per l'esonero dei contributi previdenziali, riservato agli autonomi e ai professionisti, dalla legge di bilancio 2021 ⁽³⁷⁴⁾, che però non è più operativo non essendo stato rifinanziato. Va, comunque, segnalata l'efficacia di questa disposizione, che meriterebbe di essere ripensata e riproposta, soprattutto a fronte della selettività e della ridotta misura dell'ISCRO, poiché essa influisce sul reddito professionale in funzione di sostegno al medesimo e quindi di supporto alla continuità dell'attività professionale mediante un risparmio contributivo ⁽³⁷⁵⁾.

In conclusione si vuole sottolineare che, nella prospettiva qui adottata di verifica dell'apparato normativo apprestato a supporto delle transizioni occupazionali dei lavoratori in integrazione salariale, l'attribuzione di benefici normativi o economici (quali gli incentivi) si pone come un tema centrale. Non si può allora non osservare come la rilevata scarsità degli strumenti messi in campo in tale ambito appaia contrastante rispetto alla ricchezza degli strumenti di politica attiva previsti soprattutto dalla legge di bilancio 2022 (ma non solo) in connessione con la fruizione delle integrazioni salariali, nonostante le due misure condividano la medesima funzione.

Si ritiene, diversamente, che anche tali forme di incentivazione costituiscano un importante ausilio alla rioccupazione e dovrebbero quindi essere potenziate, in quanto,

⁽³⁷²⁾ V. rispettivamente art. 8, comma 4, d.l. n. 4/2019 e art. 8, comma 1, d.lgs. n. 22/2015.

⁽³⁷³⁾ V. così G. CANAVESI, *Le tutele per i lavoratori autonomi*, in E. BALLETTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 81-82.

⁽³⁷⁴⁾ Art. 1, commi 20-22, l. n. 178/2020; *adde* d.l. n. 82, 17 maggio 2021; l'esonero contributivo, volto a contrastare gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sul reddito dei lavoratori autonomi e dei professionisti, nonché a favorire la ripresa della loro attività, spettava ai soggetti iscritti alle Gestioni speciali dell'AGO, alla Gestione Separata, alle Casse professionali autonome disciplinate *ex* d.lgs. n. 509/1994 e d.lgs. n. 103/1996, ovvero ai professionisti, medici, infermieri e altri operatori sanitari di cui alla l. n. 3/2018, già collocati in pensione e assunti per l'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19, che avessero subito un calo del fatturato o dei corrispettivi nell'anno 2020 non inferiore al 33% rispetto a quelli dell'anno 2019 e avessero percepito, nel periodo d'imposta 2019, un reddito da lavoro o derivante dall'attività che comporta l'iscrizione alla Gestione non superiore a 50.000 euro.

⁽³⁷⁵⁾ V. così G. CANAVESI, *Le tutele per i lavoratori autonomi*, in E. BALLETTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 81-82.

attraverso il coinvolgimento diretto della “mano pubblica”, garantiscono una maggiore mobilità dei lavoratori dalle imprese in cui risultano eccedentari verso quelle che esprimono una domanda di lavoro, con il non irrilevante effetto di travasare le risorse dall’area del sostegno al reddito, e quindi della disoccupazione potenziale, a quella dell’occupazione attuale ⁽³⁷⁶⁾.

9. Alcune osservazioni conclusive

L’analisi condotta nelle pagine che precedono ha riguardato due distinti ma connessi ambiti di indagine: i meccanismi di finanziamento degli ammortizzatori sociali in coerenza di rapporto di lavoro e le finalità da questi ultimi perseguite.

Il legame tra le due citate prospettive di approfondimento, che a prima vista potrebbero apparire autonome e prive di punti di contatto, assume invece significato se si considera che l’efficienza e l’effettività del sistema di tutela del reddito nel suo complesso dipendono dalla disponibilità delle risorse ad esso destinate e dal modo in cui queste ultime, una volta reperite, vengono allocate, cioè dai fini alla cui realizzazione sono indirizzate.

Come si è visto nei cap. I e II, la tendenza che ha contraddistinto in maniera costante l’evoluzione normativa della materia è stata quella di espandere il perimetro della tutela sia in senso soggettivo (allargando l’ambito di applicazione delle integrazioni salariali nell’area del lavoro subordinato e includendo anche parte del lavoro autonomo – su tale ultimo aspetto v. § 6 di questo capitolo) che in senso oggettivo (innalzando la misura dei trattamenti e omologando le prestazioni di CIG e dei fondi bilaterali).

Nei primi paragrafi di questo capitolo si è, poi, evidenziata la difficoltà incontrata dal legislatore nel riuscire a mantenere l’equilibrio finanziario di un sistema in continua crescita: le prestazioni di CIG, infatti, sono alimentate principalmente dai versamenti delle imprese e dei lavoratori in ragione del meccanismo assicurativo che ha sin dalle sue origini governato l’istituto (v. §§ 2-5), ma la modalità contributiva si è rivelata nel tempo insufficiente a coprire la spesa necessaria per assicurare protezione ai nuovi bisogni di tutela emergenti ed è stata altresì «progressivamente mortificata da un mercato del lavoro asfittico e sempre più impoverito ed impoverente» ⁽³⁷⁷⁾. Di qui l’esigenza, al volgere di ogni successiva crisi di mercato (settoriale o globale), da un lato, di ampliare l’ambito di applicazione delle prestazioni e, dall’altro lato, di supportare i meccanismi ordinari di finanziamento dei trattamenti economici mediante interventi della spesa pubblica con funzione integrativa.

⁽³⁷⁶⁾ Cfr. D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall’assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l’occupazione*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *op. cit.*, p. 3, secondo cui «non appare, pertanto, peregrina o estemporanea l’ipotesi di dirottare, se del caso attraverso una nuova versione del neonato contratto di espansione, che potremmo definire “esterno”, tutte le risorse destinate agli ammortizzatori, comprese quelle per contribuzione figurativa, verso incentivi all’occupazione, anche a termine lungo, per una durata pari all’integrazione salariale, con l’unico onere a carico di chi assume dell’eventuale differenziale salariale e contributivo».

⁽³⁷⁷⁾ P. SANDULLI, *Quale e quanto welfare dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, cit., pp. 119 ss.

All'incremento dei costi a carico della fiscalità generale, dovuti soprattutto al moltiplicarsi delle ipotesi, speciali, di CIGD, il legislatore ha cercato di far fronte, in prima battuta, creando un sistema strutturale di tutela parallelo a quello pubblico, affidato ai fondi di solidarietà bilaterali (v. le riforme del 2012 e 2015, cap. I, §§ 3-3.2). In seconda battuta, con le previsioni introdotte dalla legislazione più recente e in particolare dal riordino del 2021 (v. §§ 7 ss. di questo capitolo) che hanno modificato gli obblighi di attivazione dei beneficiari delle integrazioni salariali e introdotto misure di agevolazione delle transizioni occupazionali, la sostenibilità finanziaria del sistema è stata invece perseguita grazie alla ricerca di un rinnovato equilibrio tra politiche passive e politiche attive.

La l. n. 234/2021, infatti, non solo ha continuato, come già in precedenza fatto dalla riforma Fornero e dal *Jobs Act*, a perseguire l'obiettivo di universalizzare la protezione offerta dai trattamenti di integrazione salariale contando sulle risorse private delle categorie coperte dei fondi, estensi dal 2022 a favore di tutti i lavoratori anche unici dipendenti (cap. II, §§ 2-2.2), ma ha anche potenziato le politiche attive in costanza di rapporto di lavoro e i processi di transizione verso nuove occupazioni. In tal modo essa ha disposto che una parte delle risorse pubbliche sia destinata al finanziamento dei percorsi di formazione e riqualificazione dei lavoratori "cassaintegrati".

La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita (*ex art. 38, comma 2, Cost.*) apprestata a favore dei lavoratori che, involontariamente, si trovino in una condizione di sottoccupazione si sostanzia, nella prospettiva suddetta, tanto nell'erogazione di prestazioni monetarie, quanto nell'offerta di servizi finalizzati alla ricollocazione.

L'utilizzo combinato di questi due strumenti, complementari per la realizzazione del diritto/dovere al lavoro, ha l'effetto di ridurre il costo dei trattamenti economici, poiché ne limita il tempo di fruizione in virtù della più veloce ricollocazione dei lavoratori all'interno dell'azienda che ha disposto la sospensione/riduzione d'orario ovvero presso altro datore di lavoro.

Il risparmio di risorse che deriva dalla minore durata delle prestazioni passive può così essere investito in attività di formazione e qualificazione del medesimo personale sospeso, secondo una logica che era già stata posta alla base della riforma del 2015 dalla l. delega n. 183/2014. Sebbene quest'ultima avesse previsto esplicitamente la possibilità di destinare le eventuali economie di spesa derivanti dalla revisione della disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro al finanziamento delle politiche attive⁽³⁷⁸⁾, sono state, invero, le disposizioni adottate dopo il 2015 e specialmente la l. n. 234/2021 a dare maggiore concretezza a tale proposito.

Le norme in parola hanno, infatti, intensificato gli obblighi di partecipazione ai percorsi di politica attiva da parte dei percettori delle integrazioni reddituali sia con riguardo alle prestazioni straordinarie standard⁽³⁷⁹⁾, sia con riferimento ai trattamenti

⁽³⁷⁸⁾ Art. 1, comma 2, lett. a, n. 7, l. n. 183/2014.

⁽³⁷⁹⁾ V. art. 25-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 202, l. n. 234/2021 e art. 21, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 148/2015, come modificato, inserimento nella causale della riorganizzazione aziendale dei processi di transizione, dall'art. dall'art. 1, comma 199, l. n. 234/2021 (su cui cfr. § 6).

straordinari in deroga, la cui concessione è stata strettamente condizionata alla presentazione e attuazione di programmi per il recupero occupazionale che prevedono misure di politica attiva ⁽³⁸⁰⁾.

Nella stessa direzione si pongono, poi, gli strumenti di gestione delle crisi d'impresa che mirano a realizzare le transizioni occupazionali, quali l'ATO ⁽³⁸¹⁾ e il contratto di espansione ⁽³⁸²⁾, come pure gli accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro con intervento del FNC per il finanziamento dei percorsi di sviluppo delle competenze dei lavoratori interessati ⁽³⁸³⁾.

Questo coinvolgimento dei soggetti a rischio di disoccupazione (cioè dei titolari di trattamenti di integrazione salariale) nel circuito delle politiche attive attesta la scelta del legislatore ordinario di anticipare la partecipazione ai percorsi di reinserimento ancor prima dell'effettiva cessazione del rapporto e rappresenta un'opzione condivisibile poiché valorizza la connessione tra le politiche passive e le politiche attive che sono, di fatto, due facce della stessa medaglia nella protezione dei lavoratori dalla inattività e dalla carenza di reddito non solo quando la disoccupazione è totale, ma anche quando è ancora parziale.

In questa seconda ipotesi, infatti, occorre tener conto che i sussidi integrativi della retribuzione persa sono essenziali per "tamponare" la condizione di bisogno nel periodo di sospensione del rapporto di lavoro, ma l'aggiornamento professionale e lo sviluppo delle competenze sono altrettanto importanti al termine della sospensione stessa, perché evitano che i lavoratori non siano più utilmente collocabili e ne facilitano il rientro in azienda per la ripresa dell'ordinaria attività produttiva ovvero la ricollocazione alle dipendenze di un altro datore di lavoro.

La stretta connessione tra le tutele in costanza di rapporto e nel mercato del lavoro non implica quindi una riduzione delle prime a favore delle seconde, bensì ne suggerisce un equilibrato dosaggio e ne favorisce un utilizzo simultaneo per il raggiungimento del medesimo fine, che è garantire la continuità occupazionale, da intendersi sia come conservazione della posizione lavorativa acquisita sia come transizione verso l'occupazione futura.

⁽³⁸⁰⁾ Tra i trattamenti in deroga che richiedono la presentazione di piani di recupero occupazionale e la partecipazione a misure di politica attiva v. art. 44, d.l. n. 109/2018, conv. in l. n. 130/2018; art. 44, comma 11-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. *f*, n. 3, d.lgs. n. 185/2016, poi modificato dall'art. 3, comma 1, d.l. n. 224/2016, conv. in l. n. 19/2017 e dall'art. 3-*ter*, comma 1, d.l. n. 91/2017, conv. in l. n. 123/2017; art. 44, comma 11-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1 comma 216, l. n. 234/2021; art. 22-*bis*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 133, l. n. 205/2017 con effetto per il triennio 2018-2020, prorogata dall'art. 26-*bis*, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019 per il 2020 e dall'art. 1, comma 285, l. n. 178/2020 per gli anni 2021 e 2022, nonché dall'art. 1, comma 129, l. n. 234/2021 fino al 2024 (su cui cfr. cap. II, § 6).

⁽³⁸¹⁾ Art. 22-*ter*, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 1, comma 200, l. n. 234/2021, che ha istituito l'ATO, collegandolo al programma G.O.L (su cui cfr. § 8.1).

⁽³⁸²⁾ Art. 41, d.lgs. n. 148/2015, introdotto dall'art. 26-*quater*, comma 1, d.l. n. 34/2019, conv. in l. n. 58/2019, poi esteso per il 2021 dall'art. 1, comma 349, l. n. 178/2020 e per gli anni 2022 e 2023 dall'art. 1, comma 215, l. n. 234/2021 (su cui cfr. § 8.3).

⁽³⁸³⁾ V. art. 88, d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. l. n. 77/2020, successivamente modificato dall'art. 4, comma 1, lett. *a*, *b*, *c*, d.l. n. 104/2020, conv. in l. n. 126/2020, dall'art. 9, comma 8, d.l. n. 228/2021, conv. in l. n. 15/2022 e dall'art. 19, d.l. n. 48/2023 (su cui cfr. § 8.4).

Tale configurazione delle integrazioni salariali quali strumenti di sostegno del reddito nei casi di mancanza del lavoro retribuito e, al tempo stesso, quali misure di agevolazione del reperimento di un nuovo impiego concretizza, del resto, le linee di indirizzo programmate dal PNRR (v. cap. I, § 5) nel cui contesto la valorizzazione e il rafforzamento dell'integrazione tra gli ammortizzatori sociali e le politiche attive sono considerate fondamentali per accrescere il grado di equità generale del sistema promuovendone una maggiore inclusività sociale.

Infatti, massimizzare l'occupabilità dei lavoratori che percepiscono i trattamenti in costanza di rapporto produce un duplice effetto positivo. Da un lato, permette di fare fronte alla domanda di lavoro espressa dai diversi settori e alla richiesta di nuove competenze propria dell'attuale mercato del lavoro, caratterizzato da mutamenti strutturali dovuti alle transizioni digitale, tecnologica, ecologica ed energetica. Dall'altro lato, evita il protrarsi della condizione di inattività e, di conseguenza, un incremento del costo del sistema di protezione sociale che si rivelerebbe insostenibile, considerato che un reddito insufficiente accresce il rischio che i lavoratori si trovino in condizione di povertà e possano accedere, oltre che alle prestazioni previdenziali contro la disoccupazione, anche alle misure assistenziali contro l'esclusione sociale (quali ad esempio il RdC o l'assegno di inclusione – sul rapporto tra trattamenti previdenziali e sussidi assistenziali contro la povertà si rinvia a cap. I, § 1).

È tuttavia evidente che una simile torsione degli ammortizzatori sociali verso le transizioni occupazionali potrà essere positivamente valutata solo ove, in concreto, i percorsi formativi e di accrescimento delle competenze siano in grado di superare la prova di effettività dimostrando di saper intercettare le reali esigenze del tessuto economico produttivo e del mercato del lavoro.

Conclusioni

A partire dai risultati dell'analisi sino a qui condotta è possibile trarre alcune conclusioni che mirano a dare risposta alle domande poste alla base del presente studio (v. *supra*, *Introduzione*).

La ricerca ha preso le mosse dall'inquadramento della disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro alla luce dei valori contenuti dalla Carta costituzionale (v. cap. I, §§ 1-1.4), la quale promuove un sistema di tutela dalla disoccupazione parziale di tipo universale, ispirato dai principi della solidarietà e dell'uguaglianza sostanziale (artt. 2, 3, comma 2, e 38, comma 2, Cost.), ma nel cui contesto trova al tempo stesso riconoscimento il vincolo del pareggio di bilancio, che condiziona i livelli della protezione previdenziale offerta dal sistema pubblico (art. 81 Cost.). Si è potuto poi constatare che il legislatore ordinario, cercando di contemperare i suddetti valori costituzionali in astratto confliggenti, ha progressivamente allargato l'ambito della salvaguardia del reddito in caso di sospensione/riduzione dell'orario di lavoro modellando e modulando l'intensità della tutela nel tentativo di trovare un equilibrio tra le mutevoli esigenze di liberazione dal bisogno e i limiti derivanti da quella che può definirsi la "doppia effe": finanziamenti disponibili e finalizzazione delle misure di sostegno.

Ripercorrendo l'evoluzione normativa (v. cap. I), si è osservato che la CIG, nata su iniziativa sindacale ⁽¹⁾, ha trovato il proprio riconoscimento formale nella legislazione successiva al secondo conflitto mondiale ⁽²⁾, con l'obiettivo di garantire la continuità del reddito e di stabilizzare la manodopera nei settori che non potevano utilizzarla

⁽¹⁾ Le prime forme di integrazione salariale sono state previste dai contratti collettivi nazionali del 14 giugno 1941 e del 19 luglio 1941, i quali istituirono l'integrazione salariale ordinaria a favore degli operai dell'industria del Nord Italia, la cui produzione era spesso interrotta da cali di energia e difficoltà di approvvigionamento, nei casi in cui lavorassero ad orario ridotto inferiore alle 40 ore settimanali, e la cui gestione era affidata all'Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale (INFPS); per un approfondimento sull'evoluzione della contrattazione collettiva in materia v. L. MONTUSCHI, *Cassa integrazione, ristrutturazioni aziendali e contrattazione collettiva*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi. Atti (Bologna, 1973)*, Celuc Libri, 1974, pp. 42 ss.; M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene, 1978, pp. 33 ss.; F. CARINCI, *La Cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, in *PD*, 1973, pp. 597 ss.

⁽²⁾ D.lgs.lgt. n. 788/1945, d.lgs. C.p.S. n. 869/1947, poi ratificato con modifiche dalla l. n. 498/1951; su cui cfr. V. CARULLO, *Gli assegni familiari e le integrazioni salariali*, Cedam, 1959.

appieno in un contesto caratterizzato da un crescente eccesso dell'offerta sulla domanda effettiva di lavoro ⁽³⁾, al contempo mirando anche ad assecondare l'esigenza dei datori di lavoro di sospendere o ridurre l'attività produttiva e quella di lavoro ⁽⁴⁾. In questo periodo – compreso tra la fine degli anni '40 e l'intero decennio successivo – in cui il modello di sviluppo capitalistico era considerato «repressivo» ⁽⁵⁾, in quanto connotato da una politica economica di forte restrizione creditizia, dalla massima elasticità nell'uso della forza lavoro e dalla compressione dei salari, si fece strada, in dottrina, una concezione marcatamente previdenziale dell'integrazione salariale, fondata su un rapporto di assicurazione trilaterale (datore di lavoro/assicurante, lavoratore/assicurato, Inps/assicuratore) ⁽⁶⁾.

Dalla visione di tale modello capitalistico, in cui lo Stato, *super partes* e interclassista, doveva limitarsi ad un ruolo marginale, di mera “assistenza” del lavoratore bisognoso ⁽⁷⁾, derivò l'idea che le prestazioni di CIG potessero coprire il solo rischio del lavoratore di non vedere diminuita o azzerata la propria aspettativa di guadagno. Nell'ottica del rapporto trilaterale assicurativo ⁽⁸⁾, l'integrazione salariale avrebbe dovuto così rimpiazzare l'obbligazione retributiva del datore di lavoro per il tempo necessario a superare le situazioni di crisi contingenti.

Tuttavia, soprattutto a partire dagli anni '60, quando cioè furono previsti i trattamenti straordinari (l. n. 1115/1968), che hanno istituzionalizzato l'intervento pubblico per fronteggiare situazioni di crisi strutturale, e non più mere occasioni di temporanea difficoltà dell'impresa come era per la CIGO, si assistette ad una sorta di eterogeneità dei fini della CIG, con una “sostituzione” dei licenziamenti da parte degli ammortizzatori sociali ⁽⁹⁾. L'idea di fondo era che, in caso di crisi dell'impresa, fosse più conveniente mettere i lavoratori in CIG e magari accompagnarli fino alla pensione con

⁽³⁾ Alle integrazioni salariali si accompagnava infatti il blocco dei licenziamenti imposto nel Nord del Paese dal v. d.lgs.lgt. n. 50/1946, conosciuto come «blocco dei licenziamenti per i lavoratori dell'alta Italia», che prevedeva la possibilità per i datori di lavoro di licenziare solo una determinata percentuale della forza lavoro occupata e previo esperimento di un'apposita procedura.

⁽⁴⁾ Sulla natura polifunzionale delle integrazioni salariali quali strumenti di supporto tanto ai lavoratori, quanto alle imprese cfr. tra gli altri M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., pp. 329-33; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 305.

⁽⁵⁾ Secondo l'espressione usata da M. SALVATI, *L'origine della crisi in corso*, in *QP*, 1972, 46, 4.

⁽⁶⁾ Così V. CARULLO, *Le integrazioni salariali*, cit., p. 274; R. LEVI SANDRI, *Istituzioni di legislazione sociale*, Giuffrè, 1960; *contra*, L. RIVA SANSEVERINO, *Il contratto individuale di lavoro*, in U. BORSI, F. PEGOLESI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. II, Cedam, 1958, pp. 178 ss., che attribuiva all'istituto una funzione assistenziale.

⁽⁷⁾ Così tra gli altri v. G. BALDINOZZI, *La Cassa integrazione guadagni operai dell'industria*, in *La disoccupazione in Italia*, Atti della commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione, II, Roma, 1953, pp. 138 ss.; E. BRAIDA, *La garanzia del salario e la Cassa integrazione*, in *RL*, 1957, p. 1721; T. CHERCHI, *La Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*, Giuffrè, 1958.

⁽⁸⁾ La struttura assicurativo-previdenziale dell'istituto emerge proprio dall'individuazione di un rischio assicurato, e cioè di un evento protetto che si presenti come futuro, incerto, possibile, non determinato e involontario, nonché dalla selezione a monte dei soggetti beneficiari e dei criteri di accesso alla prestazione, secondo una riassuntiva riproposizione del pensiero di G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984.

⁽⁹⁾ Ha coniato, a tal proposito, la fortunata espressione di «licenziamenti impossibili» L. MARIUCCI, *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendale e mobilità del lavoro*, in *RTDPC*, 1979, pp. 1360 ss.

successive indennità (anche di disoccupazione, ma sempre straordinarie), invece che licenziarli perché trovassero nuove e adeguate occupazioni ⁽¹⁰⁾.

Caratteristica delle integrazioni salariali sia ordinarie sia straordinarie – che discende dalla riconducibilità dell'istituto allo schema assicurativo – era di garantire la tutela in caso di disoccupazione parziale soltanto ad alcune specifiche categorie di soggetti ritenuti meritevoli di protezione, rimanendo riservata principalmente ai lavoratori del settore dell'industria e solo se dipendenti di imprese di maggiori dimensioni (normalmente con più di 15 dipendenti) (v. cap. I, §§ 1.1 e 1.3).

La selettività degli interventi integrativi, in uno con i limiti di durata degli stessi, hanno portato però nel tempo il legislatore, chiamato a rispondere a nuovi bisogni sociali, ad adottare una sequenza di concessioni in deroga e a prevedere la possibilità di estendere la CIGS a oltranza (con annessa garanzia di assistenza sanitaria e continuità assicurativa a fini pensionistici *ex* l. n. 464/1972) ⁽¹¹⁾. Ciò ha determinato un utilizzo abnorme di questo istituto, finendo per piegare lo strumento previdenziale verso la risoluzione di problemi occupazionali secondo una netta proiezione di politica economica ed industriale ⁽¹²⁾.

Ne è derivata una distorsione assistenzialistica dell'ammortizzatore sociale in costanza di rapporto che ha assunto dimensioni macroscopiche e che non si è arrestata neppure con il volgere del nuovo millennio, quando il legislatore, pur dichiarando formalmente di voler attuare una revisione sistematica della materia ⁽¹³⁾ per ridurre le forti iniquità del sistema (derivanti dalla frammentazione della tutela, dai diversi criteri d'accesso alle prestazioni e dalla diversificazione dei limiti di durata delle stesse), ha di fatto continuato a “percorrere la strada” degli ammortizzatori in deroga ⁽¹⁴⁾ (v. cap. II, § 6).

⁽¹⁰⁾ Cfr. M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, cit., p. 8, affermava che «l'ampio e imprevedibile sviluppo della Cassa integrazione guadagni è certo dovuto al fatto che la sua funzione precipua è di realizzare la mobilità della manodopera, in alternativa ai tradizionali strumenti codicistici di mobilità esterna (licenziamenti) o anche interna (*ius variandi*, lavoro straordinario, contratti a termine, ecc.). In effetti, questi ultimi realizzano la mobilità per aumentare la produzione (mobilità *in minus*), mentre la Cassa integrazione può solo diminuirla (mobilità *in minus*) senza tuttavia far cessare i rapporti di lavoro; i licenziamenti, d'altra parte, permettono sì che diminuisca la produzione, facendo però cessare i rapporti di lavoro. Vi è quindi una stretta affinità tra Cassa integrazione e licenziamenti, perché entrambi realizzano un'espulsione di manodopera, la prima in modo (teoricamente) provvisorio e comunque senza far cessare i rapporti di lavoro, i secondi facendoli invece cessare e quindi in modo definitivo».

⁽¹¹⁾ All'originaria disciplina della CIGS, prevista dall'art. 2, l. n. 1115/1968, ha fatto poi seguito la l. n. 464/1972, che ne ha disposto la prorogabilità senza limiti quanto meno sino all'adozione della l. n. 223/1991.

⁽¹²⁾ V. M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli, 1982, pp. 203 ss.; G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 104 ss.

⁽¹³⁾ Le proposte di riforma organica degli ammortizzatori sociali avanzate nel primo decennio degli anni 2000 sono state molte: la delega al Governo di cui all'art. 45, comma 1, l. n. 144/1999 (I delega), il progetto contenuto nel Libro Bianco sul mercato del lavoro del 2001, il Patto per l'Italia del 2002, il d.d.l. AS n. 1674/2002, il d.d.l. AS 848-*bis*/2003 (II delega mai approvata in Parlamento), il protocollo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 2007 poi formalmente recepito nella l. n. 247/2007 (III delega).

⁽¹⁴⁾ Si vedano le previsioni di cui all'art. 2, d.l. n. 158/2001, conv. in l. n. 248/2001, quelle delle leggi finanziarie per gli anni dal 2002 al 2007, la c.d. legislazione anti-crisi degli anni 2008-2009 (artt. 18 e 19, d.l. n. 185/2008 conv. con mod. in l. n. 2/2009, e s.m.i.).

Il costo delle integrazioni salariali pubbliche è così lievitato in uno con il proliferare delle normative settoriali ed eccezionali.

L'espansione incontrollata della CIG, estesa a diverse realtà regionali, tipi di industria e categorie di lavoratori, ha fortemente inciso anche sulla quantità e qualità del materiale normativo di disciplina dell'istituto, che si è affastellato in maniera incoerente, in una successione di leggi e decreti, nati per tamponare situazioni di crisi specifiche e settoriali. «Ne è risultato un irrocervo istituzionale, a metà fra uno strumento di politica industriale, un sussidio all'impresa ed un surrogato di assicurazione contro la disoccupazione»⁽¹⁵⁾.

Nel 2012 e poi nel biennio 2014/2015⁽¹⁶⁾ è stata portata a compimento una grande riforma degli ammortizzatori sociali che, nel complesso, ha limitato il ricorso alla CIG e ha rafforzato la tutela in caso di disoccupazione totale (v. cap. I, §§ 3-3.2).

Lo scopo principale dei suddetti interventi riprendeva in buona sostanza la logica che era già stata propria della l. n. 223/1991 e che, tuttavia, non aveva trovato compiuta realizzazione proprio per via dell'adozione della fitta normativa sugli ammortizzatori in deroga.

Si è trattato, quindi, del recupero di un paradigma già noto, che mirava a superare la prassi di mantenere il lavoratore all'interno del sistema produttivo vedendo con sfavore la sua eventuale ricollocazione nel circuito della mobilità esterna. Al suo posto, è stata promossa una logica "rovesciata", che attribuiva ai trattamenti in costanza di rapporto uno spazio ridotto, a favore della reimmersione nel mercato dei lavoratori in esubero, spinti a trovare una nuova occupazione nel più breve tempo possibile, per mezzo soprattutto dei meccanismi di condizionalità e di attivazione (v. cap. I, § 1.4), dei tetti alla durata e alla misura massime dei trattamenti di disoccupazione (v. cap. I, § 3).

In una prospettiva sistematica, il suddetto orientamento ha, quindi, cercato di superare la deriva assistenzialistica che aveva progressivamente connotato gli ammortizzatori sociali nei decenni precedenti, per ricondurli ad una logica strettamente previdenzialistica.

È in questo contesto che il legislatore (soprattutto dalla c.d. riforma Fornero in poi) ha rinforzato, anche per il tramite dei fondi di solidarietà bilaterali, la struttura assicurativa propria dello schema previdenziale incentrato sullo *status* assicurativo e contributivo del soggetto nel mercato del lavoro (v. cap. I, § 1.3 e cap. II, §§ 2.1 e 2.2).

Va anche aggiunto che, proprio nel 2012, con la l. cost. n. 1, è stato modificato l'art. 81 Cost. e imposta una politica di contenimento della spesa pubblica (v. cap. I, §§ 1.3 e 2).

L'impianto normativo che sembrava aver trovato una certa stabilizzazione con le riforme del 2012 e 2015 è stato però "travolto" dalla crisi pandemica iniziata nel 2020, nel cui contesto le integrazioni salariali hanno assunto la funzione di perno nella tutela del lavoro, ma la cui normativa è stata introdotta, ancora una volta, attraverso interventi in deroga, temporanei, speciali e finanziati dalla fiscalità generale (v. cap. I, § 4).

⁽¹⁵⁾ N. SERRI, *"I Furti sulle Ore"*. *Breve storia sociale della cassa integrazione guadagni*, consultabile in <https://quattrocentoquattro.com>, 7 marzo 2016.

⁽¹⁶⁾ Il riferimento è alla l. n. 92/2012, c.d. legge Fornero e al c.d. *Jobs Act*, l. delega n. 183/2014 e d.lgs. n. 148/2015.

Come emerge dalla ricostruzione dell'evoluzione storica, le misure per il sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti in crisi occupazionali sono state molto spesso adottate sulla scorta di provvedimenti particolaristici, in ragione della loro stretta relazione «con i rapporti sociali di produzione in generale e, soprattutto, con le contingenti e mutevoli situazioni politiche, economiche e sindacali» (17). Ciò non di meno, si può osservare che il tratto caratterizzante del sistema degli ammortizzatori sociali è (ed è sempre stato) rappresentato dalla costante tensione verso la promozione di un'effettiva implementazione dei principi di universalità e di solidarietà, che ha portato ad ampliare l'ambito di tutela, ma si è sempre scontrato con l'opposta e forte esigenza di contenimento della spesa pubblica (v. cap. III, §§ 1-6).

L'obiettivo di razionalizzare la materia, dando anche di meno, ma a più persone è stato perseguito, da ultimo, pure, dalla legislazione successiva alla crisi pandemica e, in particolare dalla legge di bilancio 2022, che ha modificato il d.lgs. n. 148/2015 (v. cap. II). Tuttavia, quest'ultimo tassello, in ordine temporale, dello sviluppo della disciplina delle integrazioni salariali ha affiancato alla finalità, più tradizionale, di proteggere la sicurezza economica per assicurare l'inamovibilità rispetto al posto di lavoro presente, anche quella, ulteriore, di garantire la sicurezza professionale per promuovere l'occupazione futura.

Tutti gli istituti (di cui si è dato conto specialmente nel cap. III, §§ 8 ss.) che collegano i trattamenti di sostegno al reddito alle transizioni occupazionali, aggiungono, infatti, una funzione supplementare alle integrazioni salariali: non solo quella di garantire un reddito sostitutivo per il periodo della sospensione del rapporto o la riduzione dell'orario di lavoro, ma anche quella di agevolare, attraverso la riqualificazione professionale e il potenziamento delle competenze, la ricollocazione dei lavoratori nel caso in cui risultino in esubero al termine del periodo di fruizione delle prestazioni di tipo straordinario.

In tal modo, la gestione delle eccedenze di personale all'esito dei trattamenti straordinari non è vista esclusivamente come una *extrema ratio*, cioè una delle possibili, ma tendenzialmente evitabili, conseguenze della sospensione dei rapporti di lavoro; essa entra, invece, a pieno titolo tra gli obiettivi primari dell'istituto. Né è riprova il fatto che i “processi di transizione” e la “riqualificazione professionale” per la mobilità esterna sono entrati per la prima volta formalmente nel testo del d.lgs. n. 148/2015 (art. 21) grazie alle previsioni della l. n. 234/2021. Non che prima non fossero presi in considerazione, ma (e non è un caso) essi trovavano spazio solo nella decretazione ministeriale attuativa della normativa legale, grazie alle disposizioni del d.m. n. 94033/2016 che, nel dare sostanza alle causali CIGS, ricomprendevano tra le previsioni per il recupero occupazionale anche il riassorbimento dei lavoratori sospesi presso altre imprese ovvero la gestione non traumatica degli esuberi strutturali (18).

(17) L. LENTI, *La Cassa integrazione nell'analisi dei giuristi*, in RTDPC, 1979, pp. 559 ss.

(18) Cfr. art. 1, comma 1, lett. f, d.m. n. 94033/2016, secondo cui il programma di CIGS per riorganizzazione aziendale deve prevedere il recupero occupazionale dei lavoratori coinvolti nella misura minima del 70%, da ritenersi comprensiva dei lavoratori rientrati in servizio al termine dell'integrazione per il mantenimento dei livelli occupazionali, ma anche di quelli riassorbiti in altre unità produttive ovvero in altre aziende.

L'inclusione tra le finalità delle integrazioni salariali del riassorbimento del personale eccedentario anche mediante il reimpiego alle dipendenze di datori di lavoro terzi rappresenta una presa d'atto, necessaria, della circostanza che la mera erogazione di prestazioni monetarie è una forma di tutela, in molti casi, insufficiente a garantire la continuità occupazionale e reddituale.

L'attuale assetto delle misure di sostegno al reddito realizza allora lo scopo principale dell'universalismo, perché in esso le prestazioni sono accessibili a tutti i lavoratori subordinati (eccezion fatta per i soli dirigenti), ma, diversamente da quanto avvenuto con gli interventi legislativi previgenti, assume una nuova configurazione, data dalla sua finalizzazione.

L'estensione della protezione, che era stata realizzata, prima, in via transitoria per mezzo dei trattamenti in deroga a finanziamento pubblico e, successivamente, in modo strutturale tramite l'apporto dei fondi bilaterali di solidarietà sovvenzionati da risorse private, viene ora portata a compimento non solo per mezzo di un diverso dosaggio degli interventi pubblici e privati (v. cap. II), ma anche di una nuova declinazione dell'inclusione sociale e della sostenibilità finanziaria.

Il riordino operato dalla l. n. 234/2021, innovando rispetto al passato, punta a coniugare le prestazioni che offrono un salario di riserva con quelle che si concretano in servizi diretti alla ricollocazione, così attuando una più razionale distribuzione delle risorse e attribuendo all'intervento delle politiche passive una funzione anticipatoria e non meramente risarcitoria ⁽¹⁹⁾, grazie al loro combinarsi con le politiche attive.

Il ruolo delle integrazioni salariali in costanza di rapporto di lavoro spazia così dal piano rimediante, garantendo la conservazione dell'occupazione tramite il sostegno economico al reddito, a quello, non sostitutivo ma complementare, della promozione della (ri)occupazione.

Ad esserne modificata è la concezione stessa della liberazione dal bisogno derivante dalla carenza reddituale durante la sospensione dei rapporti di lavoro che non è il solo fine del sistema di sostegno al reddito, ma diventa lo strumento passivo per raggiungere un fine ulteriore, quello della ricollocazione e della reimmersione del lavoratore nel circuito attivo della sicurezza sociale, che è primariamente assicurata dalla retribuzione (art. 36 Cost.).

Resta sullo sfondo la questione ineludibile della effettiva capacità da parte degli attori preposti a dare attuazione alle politiche attive di cogliere la sfida posta dal legislatore; da esse, infatti, come pure dal ruolo di promozione e di controllo che sapranno giocare le parti sindacali, dipende in buona sostanza la realizzazione di questa nuova architettura del sistema.

Al netto, però, di una valutazione sul concreto operare dei soggetti coinvolti nell'assicurare le transizioni occupazionali dei beneficiari delle integrazioni salariali, che esula dalla presente analisi e apre un ventaglio amplissimo di questioni ulteriori, ciò che si può qui rilevare è che la struttura del sistema vigente di integrazione del reddito tende a dare una più compiuta attuazione ai valori costituzionali (ricostruiti nel cap. I). Esso colma i vuoti di tutela preesistenti attraversando trasversalmente le diverse aree del bisogno (vedi il processo di espansione e l'uniformazione del livello di tutela di cui si

⁽¹⁹⁾ Sulla funzione anticipatoria del welfare cfr. M. FRANZINI, *La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state*, cit., pp. 682 ss.; v. anche P. SANDULLI, *Quale e quanto welfare dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, cit., pp. 119 ss.

è detto nel cap. II), arrivando anche ad offrire una protezione ai lavoratori autonomi (certamente da mettere ancora a punto vista la selettività e la temporaneità dell'ISCRO, cap. III, § 6). Al contempo esso persegue l'equilibrio finanziario, non solo mediante una differenziazione delle fonti di finanziamento delle prestazioni economiche (cap. III, §§ 1-5) e cioè accollando principalmente in capo ai beneficiari il costo della propria tutela (cap. II e cap. III, §§ 4 e 5), ma anche investendo le risorse in nuovi strumenti che collegano la protezione nel rapporto di lavoro con quella sul mercato (cap. III, §§ 7-8.5).

In conclusione, si può ritenere che il rafforzamento delle misure di sostegno al reddito ne arricchisce la portata e le funzioni non solo a beneficio dei lavoratori e delle imprese che di esse fruiscono, ma anche a vantaggio della sostenibilità complessiva dell'apparato di sicurezza sociale, poiché il potenziamento delle politiche passive e la loro connessione, già in costanza di lavoro, con le misure per la ricollocazione contribuiscono a ridurre, insieme alla disoccupazione, anche lo spazio di intervento degli strumenti assistenziali contro la povertà.

Bibliografia

- AA.VV. (2020), *Covid-19 and Labour Law. A Global Review*, in *ILLeJ*, n. 1
- ALAIMO A. (2021), *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *RDSS*, n. 2, pp. 209 ss.
- ALAIMO A. (2020), *Reddito di cittadinanza: poveri finti e poveri vinti. Correttivi utili per non fare di tutta tutta l'erba un fascio*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 136, pp. 1 ss.
- ALAIMO A. (2019), *Il reddito di cittadinanza fra diritto all'assistenza e doveri di attivazione. Per un modello ideal-tipico di strategia di inclusione*, in *VTDL*, n. 2, pp. 457 ss.
- ALAIMO A. (2018), *Lo "statuto dei lavoratori autonomi": dalla tendenza espansiva del diritto del lavoro subordinato al diritto dei lavori. Verso una ulteriore diversificazione delle tutele? (l. 22 maggio 2017, n. 81)*, in *NLCC*, n. 3, pp. 589 ss.
- ALAIMO A. (2016), *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del lavoro (Anpal)*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 19 ss.
- ALAIMO A. (2015), *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 249
- ALAIMO A. (2014), *Cittadinanza, lavoro e occupazione. Cosa resta del progetto sociale europeo*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Giappichelli, pp. 189 ss.
- ALAIMO A. (2013), *Politiche attive del lavoro, patto di servizio e "strategia delle obbligazioni reciproche"*, in *DLRI*, n. 139, pp. 507 ss.
- ALAIMO A. (2012), *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel "welfare attivo" e nei "mercati del lavoro transizionali". Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella l. 28 giugno 2012, n. 92*, in *RDSS*, n. 3, pp. 555 ss.
- ALAIMO A. (2004), *I servizi all'impiego e l'art. 4 Cost. dopo le recenti riforme del mercato del lavoro*, in *DLRI*, n. 102, pp. 249 ss.
- ALBI P. (2020), *Il lavoro agile fra emergenza e transizione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 430
- ALES E. (2022), *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VTDL*, n. straord., pp. 277 ss.
- ALES E. (2020), *Quale welfare ai tempi della pandemia?*, in *RDSS*, n. 2, pp. 429 ss.
- ALES E. (2017), *Il modello sociale europeo dopo la crisi: una mutazione genetica?*, in *DLM*, n. 3, pp. 485 ss.

Bibliografia

- ALES E. (2019), *Il «diritto» dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia «discrezionalità» del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, in *RDSS*, n. 3, pp. 521 ss.
- ALES E. (2015), *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, n. 147, pp. 455 ss.
- ALES E. (2007), *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in *RDSS*, n. 2, pp. 251 ss.
- ALES E. (2004), *La modernizzazione del modello di protezione sociale europeo: la lotta all'esclusione sociale attraverso l'Open Method of Coordination*, in *DLRI*, n. 27, pp. 37 ss.
- ALES E. (2001), *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per di un "sistema integrato di microsistemi"*, in *ADL*, n. 3, pp. 981 ss.
- ALESSI C. (2006), *L'art. 4 della Costituzione e il diritto al lavoro*, in *Jus*, n. 1, pp. 127 ss.
- ALIBRANDI G. (2002), *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè
- ALLAMPRESE A. (2015), *Sindacato e potere dispositivo*, Cacucci
- ALTIMARI M. (2018), *Telelavoro e lavoro agile nella pubblica amministrazione*, in *VTDL*, n. 3, pp. 843 ss.
- AMATO G., LUCIANI A. (1977), *Il rapporto di assicurazione sociale*, Edipem
- AMES P., *Dutch model offers flexible approach to job creation*, Associated Press, 14 novembre 1997
- ANDREONI A. (2014), *Le pensioni nel passo del gambero*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 237 ss.
- ANDREONI A. (2013), *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA, *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali*, Futura, pp. 221 ss.
- ANIBALLI V. (2017), *La solidarietà in costanza di rapporto di lavoro dopo il Jobs Act*, in *DLRI*, n. 2, pp. 323 ss.
- APOSTOLI A. (2017), *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, pp. 5 ss.
- ARBIA E., BIZ C. (2020), *L'Unione europea contro la pandemia di COVID-19*, in *Giustizjainsieme.it*, pp. 1 ss.
- ARRIGO G. (1988), *I contratti di solidarietà*, in M. D'ANTONA, R. DE LUCA TAMAJO, G. FERRARO, L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro degli anni '80*, ESI, pp. 150 ss.
- AVIO A. (2008), *Vecchiaia e lavoro. Tra solidarietà e corresponsività*, Futura
- BALANDI G.G., MARIUCCI L. (2020), *Pandemia e lavoro*, in *LD*, n. 2, pp. 1 ss.
- BALANDI G.G. (2017), voce *Mercato del lavoro (tutela nel)*, in *Enc. Dir.*, Annali X, pp. 519 ss.
- BALANDI G.G. (2015), *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *LD*, n. 2, pp. 313 ss.
- BALANDI G.G. (2013), *Presentazione. Dalla assistenza alla previdenza, e ritorno?*, in *LD*, n. 3, pp. 319 ss.

- BALANDI G.G. (2008), *La tutela sociale nel mercato*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Cacucci
- BALANDI G.G. (2005), *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la Costituzione per l'Europa*, in *RDS*, n. 3, pp. 439 ss.
- BALANDI G.G. (1987), voce *Assicurazione sociale*, in *DDPComm*, vol. I, pp. 379 ss.
- BALANDI G.G. (1986), *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali*, in *DLRI*, pp. 425 ss.
- BALANDI G.G. (1984), *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè
- BALANDI G.G. (1981), *Corporativismo e legislazione previdenziale negli anni '30. Note di ricerca*, in *RGL*, III, pp. 3 ss.
- BALBONI E. (2007), *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè
- BALDI G.M. (1950), *Origine ed evoluzione della legislazione sulle assicurazioni sociali in Italia*, in *RIMP*, I, pp. 717 ss.
- BALDINOZZI G. (1953), *La Cassa integrazione guadagni operai dell'industria*, in *La disoccupazione in Italia*, Atti della commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione, II, Roma, pp. 138 ss.
- BALLESTRERO M.V. (2011), *Pensionati recalcitranti e discriminazione fondata sull'età*, in *LD*, n. 1, pp. 141 ss.
- BALLETTI E. (2022), *Cassa integrazione guadagni e licenziamenti economici in uscita dalla pandemia*, in *MGL*, n. 1, pp. 11 ss.
- BALLETTI E. (2000), *Disoccupazione e lavoro*, Giappichelli
- BALLETTI E. (2015), *I controlli a distanza dei lavoratori dopo il jobs act*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, ESI, pp. 37 ss.
- BALLETTI E. (2014), *Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act del Governo Renzi*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2014, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 40, pp. 277 ss.
- BALLETTI E. (2014), *La riforma degli ammortizzatori sociali alla luce del disegno di legge delega 3 aprile 2014, n. 1428 Senato*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 32, pp. 13 ss.
- BARASSI L. (2003), *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, ed. a cura di M. NAPOLI, Vita e pensiero
- BARASSI L. (1932), *Il sistema delle assicurazioni sociali nell'ordinamento sindacale e corporativo*, in *Archivio di Studi Corporativi*, pp. 159 ss.
- BARATTA R. (2020), *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione Europea?*, in *Sidiblog.org*, 9 aprile
- BARBA A., PIVETTI M. (2021), *Il "Piano di ripresa" tra interessi collettivi e interessi privati*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, pp. 16 ss.

Bibliografia

- BARBERA M. (2006), *Nuove forme di regolazione: il Metodo Aperto di Coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè
- BARBERA M. (2005), *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in *LD*, n. 2, pp. 349 ss.
- BARBIERI L., MARIANI L. (2022), *Intervento straordinario di integrazione salariale e nuovi obblighi formativi*, in *DPL*, n. 46, pp. 2820 ss.
- BARBIERI M. (2011), *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 379 ss.
- BARBIERI M. (2009), *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, pp. 111 ss.
- BATTISTI A.M. (2008), *L'«adeguatezza» della prestazione tra Costituzione e riforme legislative*, in *RDSS*, n. 2, pp. 309 ss.
- BAVARO V. (2013), *Pubblico e privato nei fondi bilaterali di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 555 ss.
- BEBLAVÝ M., GROS D., MASELLI I. (2015), *Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes*, CEPS Working Document, No. 401
- BEBLAVY M., K. LENARTS (2017), *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, CEPS Papers 12230, Centre for European Policy Studies
- BECATTI G., DI DOMENICO G., INFANTINO G. (2015), *Un'assicurazione europea contro la disoccupazione: contesto, analisi e proposte di policy*, nota tematica a cura del MEF, n. 1
- BELLARDI L. (1997), *Contrattazione territoriali ed enti bilaterali: alcune osservazioni*, in *LI*, n. 1, pp. 17 ss.
- BELLÈ R., O. RUSSO (2022), *Lavoro e procedure concorsuali*, in *il Fallimento*, n. 4, pp. 584 ss.
- BELMONTE F. (2020), *Le (ulteriori) misure di sostegno economico per i lavoratori agricoli e per quelli Operanti nel settore dello spettacolo*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, n. 4, pp. 101 ss.
- BENEDETTI A.M. (2020), *Il «rapporto» obbligatorio ai tempi dell'isolamento: una causa (transitoria) di giustificazione*, U. MATTEI, A. QUARTA, *Tre tipi di solidarietà. Oltre la crisi nel diritto dei contratti*, tutti in *Giustiziacivile.com*, 3 aprile 2020
- BENVENUTI M. (2012), voce *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, vol. V, pp. 234 ss.
- BEVERIDGE W.H. (1944), *Full employment in a free society (Report on)*, Allen & Unwin
- BEVERIDGE W.H. (1942), *Social insurance and allied services (Report on)*, HMSO
- BIFULCO R. (2006), *Sub art. 35*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet
- BINI S. (2020), *Lo smart working al tempo del coronavirus. Brevi osservazioni in stato di emergenza*, in *Giustiziacivile.com*, pp. 1 ss.
- BINI S. (2015), *Dall'equivalenza professionale all'equivalenza economica delle mansioni. Questioni ermeneutiche e prime osservazioni*, in *ADL*, n. 6, pp. 1240 ss.

- BOBBIO N. (1990), *L'età dei diritti*, Giappichelli
- BOERI T., GIUPPONI G., KRUEGER A.B., MACHIN S. (2020), *Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 34 (1), pp. 170 ss.
- BOERI T., LAYARD R., NICKELL S. (1999), *Welfare to work and the fight against long-term unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema
- BOLOGNA S. (2017), *The European Unemployment Benefit Scheme: Legal Basis for Resocialising Europe*, in *E&L*, n. 1, pp. 11 ss.
- BOLOGNA S., FUMAGALLI A. (a cura di) (1997), *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Feltrinelli
- BONARDI O. (2021), *Separate in casa? La distinzione tra previdenza e assistenza oggi*, in *RDSS*, n. 4, pp. 693 ss.
- BONARDI O., CARABELLI U., D'ONGHIA M., ZOPPOLI L. (2020), *Introduzione: Una zattera per ripartire (tutti insieme)*, in EAD. (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, instant book della Consulta giuridica della Cgil, Ediesse, pp. 11 ss.
- BORTONE R. (2013), *Finanziamento prestazioni e gestione dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 565 ss.
- BOZZAO P., D'AVINO E. (2022), *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: passato e futuro alla luce della recente riforma*, in *VTDL*, n. 4, pp. 713 ss.
- BOZZAO P. (2020), *Reddito di cittadinanza e laboriosità*, in *DLRI*, n. 1, pp. 1 ss.
- BOZZAO P. (2013), *L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI)*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 429 ss.
- BOZZAO P. (2015), *I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri*, in *Federalismi.it*, n. 7, pp. 8 ss.
- BOZZAO P. (2014), voce *Aspi – Assicurazione sociale per l'impiego*, in *Treccani, Diritto on line*
- BOZZAO P. (2011), *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *DLRI*, n. 132, pp. 589 ss.
- BOZZAO P. (2010), *Enti bilaterali e ammortizzatori sociali*, in M. FAIOLI (a cura di), *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Giappichelli, pp. 49 ss.
- BOZZAO P. (2005), *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Giappichelli
- BOZZAO P. (2003), *Dal «lavoro» alla «laboriosità». Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *RDSS*, n. 2, pp. 535 ss.
- BRAIDA E. (1957), *La garanzia del salario e la Cassa integrazione*, in *RL*, pp. 1721 ss.
- BRANCATI B. (a cura di) (2015), *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa. Un'analisi di alcuni importanti casi giurisprudenziali*, Corte costituzionale, Servizio studi, Stage 2014
- BRANDOLINI A., CARTA F., D'AMURI F. (2014), *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Paper Banca d'Italia, n. 254

Bibliografia

- BRESCIANI P.G., VARESI P.A. (2017), *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. Le buone pratiche locali, risorsa per il nuovo sistema nazionale*, Franco Angeli
- BRISCIANI M. (2020), *Contratto di espansione: un ammortizzatore sociale con tante potenzialità*, in *Quotidiano Ipsosa*, 21 febbraio
- BROLLO M. (2020), *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica da Covid-19 e rapporto di lavoro*, in V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 89, pp. 167 ss.
- BROLLO M. (2020), *Smart o emergency work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, n. 6, pp. 553 ss.
- BROLLO M. (2017), *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in *LPA*, n. unico, pp. 119 ss.
- BROLLO M. (2015), *La disciplina delle mansioni dopo il Jobs Act*, in *ADL*, n. 6, pp. 1156 ss.
- BRONZINI G. (2018), *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Verso un pilastro sociale europeo*, Edizioni Fondazione Basso, pp. 6 ss.
- BRONZINI G. (2017), *La Carta dei diritti è effettiva?*, in *Teoria politica*, n. 6, pp. 249 ss.
- BRONZINI G. (2014), *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitori ed esperienze applicative*, in *RDSS*, n. 1, pp. 1 ss.
- BRONZINI G. (2011), *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, EGA-Edizioni Gruppo Abele
- BRONZINI G. (2010), *Il modello sociale*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Il Mulino
- CAFFIO S. (2020), *La galassia delle "indennità Covid-19" per "specifiche" categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro "discontinuo"*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 91, pp. 189 ss.
- CAFFIO S. (2020), *Prestazioni dei fondi di solidarietà bilaterali e inadempimento contributivo datoriale*, in *LG*, n. 5, pp. 483 ss.
- CAFFIO S. (2020), *Questioni in tema di finanziamento (e) di prestazioni (accessorie) dei fondi di solidarietà bilaterali*, in *LG*, n. 5, pp. 491 ss.
- CAFFIO S. (2016), *La "razionalizzazione" della disciplina CIG: le prestazioni e la contribuzione*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 190 ss.
- CALAFÀ L. (2000), *Contratti di solidarietà*, in *DDPComm*, IV ed., pp. 200 ss.
- CALAMANDREI P. (1946), *Introduzione*, in F. RUFFINI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, La Nuova Italia editrice, II ed., pp. I ss.
- CANAVESI G. (2020), *La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid-19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *DRI*, n. 3, pp. 749 ss.

- CANAVESI G. (2022), *Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto dalla Cig Covid-19 alla novella del d.lgs. n. 148/2015: quale continuità?*, in *ADL*, n. 4, pp. 465 ss.
- CANAVESI G. (2021), *Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa e struttura del lavoro autonomo: è la strada giusta?*, in *LDE*, n. 3, pp. 1 ss.
- CANAVESI G. (2021), *Le tutele per i lavoratori autonomi*, in *MGL*, n. 3, pp. 587 ss.
- CANAVESI G. (2021), *Le tutele per i lavoratori autonomi*, in E. BALLETTI (a cura di), *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, Giappichelli, pp. 71 ss.
- CANAVESI G. (2020), *Pluralismo previdenziale e garanzia della pensione unica per i liberi professionisti*, in ID. (a cura di), *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti*, e-book, pp. 8 ss.
- CANAVESI G., ALES E. (2017), *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione*, Giappichelli, pp. XV ss.
- CANAVESI G. (2015), *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto?*, in *RDSS*, n. 3, pp. 547 ss.
- CANAVESI G. (2014), *Percorsi del welfare tra interesse pubblico e libertà. Un tentativo di lettura con l'occhio alla previdenza e all'assistenza sociale*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Quaderni della Fondazione della Sussidiarietà, pp. 9 ss.
- CANAVESI G. (2013), *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in M. PERSIANI, S. LIEBMAN (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, Utet, pp. 702 ss.
- CANAVESI G., DI SPILIMBERGO I. (a cura di) (2012), *Solidarietà, sussidiarietà e sicurezza sociale. Giornata di studi in onore di Paola Olivelli*, EUM
- CAPURSO P. (2015), *Assicurazione Sociale per l'Impiego 2.0: cambia ancora la tutela per la disoccupazione*, in *LG*, n. 4, pp. 343 ss.
- CAPUTI JAMBRENGHI M.T. (2021), *Quale sistema di welfare di fronte alle nuove fragilità*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, pp. 839 ss.
- CARABELLI U. (1996), *La gestione delle eccedenze di lavoro in Italia: una analisi giuridica*, in *EL*, n. 2-3, pp. 153 ss.
- CARABELLI V. (2002), *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, pp. 39 ss.
- CARCHIO C. (2021), *Sostegno al reddito e interventi emergenziali nella crisi pandemica*, in *LDE*, n. 2, pp. 2 ss.
- CARCHIO C. (2020), *Emergenza epidemiologica e strumenti di sostegno al reddito: la cassa integrazione guadagni con causale "Covid-19"*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 90, pp. 19 ss.
- CARCHIO C. (2020), *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, in *LG*, n. 5, pp. 545 ss.

Bibliografia

- CARCHIO C. (2017), *Il pagamento diretto ai lavoratori costituisce revoca implicita della delega alla Cassa Edile purché tempestivo*, in *MGL*, n. 8-9, pp. 607 ss.
- CARINCI F. (2015), *A proposito del Jobs Act*, in *ADL*, n. 6, pp. 1109, ss.
- CARINCI F. (2012), *Complimenti, dottor Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in *LG*, n. 6, pp. 529 ss.
- CARINCI F., MISCIONE M. (2012), *Presentazione. La «Riforma Fornero» (L. n. 92/2012)*, in EAD. (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, in *DPL*, suppl., pp. XI ss.
- CARINCI F. (1973), *La Cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, in *PD*, pp. 597 ss.
- CARINCI M.T. (2006), *Il dialogo fra Pino Santoro Passarelli e la dottrina. Dalla parasubordinazione al lavoro economicamente dipendente*, in *ADL*, n. 4/5, pp. 906 ss.
- CARLASSARE L. (2016), *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti «invalicabili» alla discrezionalità del legislatore*, in *GCost*, n. 6, pp. 2339 ss.
- CARLASSARE L. (2015), *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, parte II, pp. 137 ss.
- CARMINATI E., CASANO L., TIRABOSCHI M. (2012), *L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, pp. 106 ss.
- CARMINATI E., FACELLO S., TIRABOSCHI M. (2012), *I fondi di solidarietà bilaterali*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 1, pp. 189 ss.
- CARTABIA M. (2013), *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in www.cortecostituzionale.it, 12 novembre
- CARTABIA M. (2004), *The multilevel protection of fundamental rights in europe: the european pluralism and the need for a judicial dialogue*, in C. CASONATO (a cura di), *The protection of fundamental rights in Europe: lessons from Canada*, Università degli Studi di Trento, pp. 286 ss.
- CARULLO V. (1959), *Gli assegni familiari e le integrazioni salariali*, Cedam
- CARUSO B. (2020), *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, in *Questione Giustizia*, n. 2
- CARUSO B. (2020), *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *RIDL*, 2020, n. 2, I, pp. 215 ss.
- CARUSO B., DEL PUNTA R., TREU T. (2020), *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/>, 20 maggio
- CARUSO B., FONTANA G. (a cura di) (2015), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino
- CARUSO B., M. CUTTONE (2016), *Verso il diritto del lavoro della responsabilità. Il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *DRI*, n. 1, pp. 63 ss.
- CASANO L. (2021), *Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico-istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in S. CIUCCIOVINO, D.

- GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, pp. 38 ss.
- CASANO L. (2020), *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press
- CASILLO R., M. TUFO (2018), *Il lavoro agile*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, pp. 208 ss.
- CASILLO R. (2018), *Reddito di inclusione e figure affini: una prospettiva di diritto della sicurezza sociale*, in *DLM*, n. 3, pp. 491 ss.
- CASILLO R. (2017), *La subordinazione "agile"*, in *DLM*, n. 3, pp. 529 ss.
- CASILLO R. (2016), *La pensione di vecchiaia. Un diritto in trasformazione*, ESI
- CASTELVETRI L. (1994), *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffrè
- CATALDI E. (1958), *Studi di diritto della previdenza sociale*, Giuffrè
- CATAUDELLA M.C. (2002), *Contratto collettivo (nuove funzioni del)*, in *EGT*, IX
- CAVALLINI G. (2020), *Emergenza Covid e contratto di lavoro autonomo*, in *Giustiziacivile.com*
- CECCONI S., NICCOLAI A. (2001), *La gestione degli esuberanti nel settore del credito*, in *RIDL*, n. 1, III, pp. 1 ss.
- CELLA G.P. (1994), *Non di solo mercato*, Edizioni Lavoro
- CESTER C. (1997), *Il quadro giuridico: principi e tendenze*, in ID. (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli
- CHERCHI T. (1958), *La Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*, Giuffrè
- CHERUBINI A. (1968), *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (1900-1965)*, in *RIMP*, I, pp. 609 ss.
- CHESSA O. (2006), *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra «diritto internazionale dei diritti umani» e «integrazione costituzionale europea»*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, pp. 229 ss.
- CHIARAMONTE W., GIUBBONI S. (2015), *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in *RDSS*, n. 4, pp. 701 ss.
- CHIARELLI G. (1965), *Appunti sulla sicurezza sociale*, destinato agli *Studi in onore di L. Barassi* e pubblicato poi in *RDL*, I, pp. 287 ss.
- CHIECO P. (2015), *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *DLRI*, n. 3, pp. 359 ss.
- CHIETERA F. (2020), *Covid e licenziamenti*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, pp. 147 ss.
- CILENTO M., LIMARDO A. (2020), *Ripensare le politiche del lavoro al tempo del SURE*, Working Paper ADAPT, n. 12

Bibliografia

- CINELLI M. (2021), *Da “ammortizzatori” a “attivatori” sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in *RDSS*, n. 2, pp. 246 ss.
- CINELLI M., P. PARISELLA (2020), *“Ciclofattorini” e previdenza sociale dopo la legge n. 128/2019: riflessioni alla luce della recente giurisprudenza*, in *MGL*, n. 1, pp. 57 ss.
- CINELLI M. (2020), *«Il welfare al tempo della pandemia». Note a margine, pensando al «dopo»*, in *RDSS*, n. 2, pp. 301 ss.
- CINELLI M. (2020), *La previdenza che cambia: appunti su relatività e variazioni fisiognomiche dei diritti social*, in *RDSS*, n. 1, pp. 1 ss.
- CINELLI M. (2019), *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *RDSS*, n. 1, pp. 1 ss.
- CINELLI M. (2018), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli
- CINELLI M. (2018), *Il novum della previdenza, oggi*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 355 ss.
- CINELLI M. (2017), *Pubblico, privato e Costituzione nelle attuali dinamiche della previdenza*, in *RDSS*, n. 3, pp. 404 ss.
- CINELLI M. (2016), *L’«effettività» delle tutele sociali tra utopia e prassi*, in *RDSS*, n. 1, pp. 21 ss.
- CINELLI M. (2013), *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, pp. 410 ss.
- CINELLI M. (2015), *Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *RDSS*, n. 2, pp. 285 ss.
- CINELLI M. (2012), *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n. 92/2012*, in *RDSS*, n. 2, pp. 227 ss.
- CINELLI M. (2012), *La riforma delle pensioni del “Governo tecnico”. Appunti sull’art. 24 della legge n. 214 del 2011*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 385 ss.
- CINELLI M. (2011), *Modelli di welfare ed esigenze di protezione sociale*, in R. PESSI, A. VALLEBONA (a cura di), *Il lavoratore tra diritti della persona e doveri di solidarietà*, Cedam, pp. 113 ss.
- CINELLI M. (2013), *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli
- CINELLI M. (2013), *Il welfare oggi: pensioni e ammortizzatori sociali dopo gli interventi di riforma 2011-2012*, in *Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro. Competizione versus garanzie?*, Atti del Convegno dell’AGI, Ancona 26-27 ottobre 2012, Giappichelli
- CINELLI M., NICOLINI C.A. (2015), *L’attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *RIDL*, n. 1, III, pp. 245 ss.
- CINELLI M. (1999), *Previdenza sociale e orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 71 ss.
- CINELLI M. (1999), *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *ADL*, n. 1, pp. 53 ss.
- CINELLI M., M. PERSIANI (a cura di) (1995), *Commentario alla riforma previdenziale. Dalle leggi «Amato» alla finanziaria 1995*, Giuffrè
- CINELLI M. (1994), *Diritto della previdenza sociale*, Giuffrè

- CINELLI M. (1994), *Lineamenti generali della riforma previdenziale*, in *DLRI*, pp. 53 ss.
- CINELLI M. (1990), voce *Diritto della Sicurezza Sociale*, in *ED*, *Annali*, pp. 449 ss.
- CINELLI M. (1990), voce *Sicurezza*, in *Enc. Dir.*
- CINELLI M. (1989), *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli
- CINELLI M. (1987), *Regime ordinario e regimi speciali di previdenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *IPrev*, pp. 1625 ss.
- CINELLI M. (1986), *L'«adeguatezza della prestazione previdenziale tra parità e proporzionalità*, Nota a C. cost. 5 febbraio 1986, n. 31, in *FI*, I, pp. 1771 ss.
- CINELLI M., BOMMARITO G. (1984), *La cassa integrazione guadagni nella giurisprudenza*, Maggioli
- CINELLI M. (1982), *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *RIDL*, I, pp. 156 ss.
- CINELLI M. (1982), *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Franco Angeli
- CIOCCA G. (1998), *La libertà della previdenza privata*, Giuffrè
- CIUCCIOVINO S., GAROFALO D., SARTORI A., TIRABOSCHI M., TROJSI A., ZOPPOLI L. (a cura di) (2021), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press
- CIUCCIOVINO S., DE FUSCO E. (2020), *Fondo nuove competenze: lavoratori in formazione solo se esclusi dalla Cig*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre
- CONTALDI G. (2014), *Diritti sociali e programmi di riforme economiche nell'Unione europea*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare, Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Quaderni della Fondazione della Sussidiarietà, pp. 42 ss.
- CORAZZA L. (2022), *La a condizionalità 'relazionale': reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in *DRI*, n. 1, pp. 174 ss.
- CORAZZA L. (2013), *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, n. 3, pp. 139 ss.
- CORTI M. (a cura di) (2021), *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e pensiero
- CORTI M., SARTORI A. (2019), *L'eutanasia del contratto di solidarietà espansiva: il nuovo contratto di espansione*, in *RIDL*, n. 3, III, pp. 131 ss.
- COSTAMAGNA S. (2020), *La proposta della commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *Sidiblog.org*, 5 aprile
- CRISAFULLI V. (1951), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè
- CRUDELI G.G. (2020), *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, pp. 97 ss.
- CUCCHIARA M.F. (2015), *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, pp. 91 ss.
- CURZIO P. (1985), *I contratti di solidarietà*, in M.G. GAROFALO (a cura di), *Crisi, occupazione, legge*, Cacucci, pp. 19 ss.

Bibliografia

- D'ALOIA A. (2002), *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam
- D'ANTONA M. (1999), *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, in RGL, suppl. n. 3, pp. 18 ss.
- D'ANTONA M. (1998), *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in RGL, n. 2, pp. 235 ss.
- D'ANTONA M. (1996), *Le metamorfosi della subordinazione*, in G. AMATO, G. BRONZINI (a cura di), *A venticinque anni dallo Statuto: quale futuro per il diritto del lavoro?*, in *D&L Quaderni*, pp. 23 ss.
- D'ANTONA M. (1994), *Sub art. 5*, in M. PERSIANI (a cura di), *Commentario alla legge 23 luglio 1991, n. 223*, in LLCC, pp. 922 ss.
- D'ANTONA M. (1983), *L'intervento straordinario della Cassa Integrazione guadagni nelle crisi aziendali: interessi pubblici, collettivi, individuali*, in RGL, n. 1, pp. 15 ss.
- D'AVOSSA E. (1985), *I contratti di solidarietà*, in E. D'AVOSSA, P. DUI, P.A. VARESI (a cura di), *Contratti di solidarietà, formazione e part-time*, Ipsoa, pp. 11 ss.
- D'ONGHIA M. (2021), *Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia)*, in M.G. GRECO (a cura di), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli, pp. 132 ss.
- D'ONGHIA M. (2018), *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in LD, n. 1, pp. 93 ss.
- D'ONGHIA M., CURZIO P. (2017), *La sicurezza sociale nella Costituzione e nel diritto dell'Unione europea*, in P. CURZIO, L. DI PAOLA, R. ROMEI (diretto da), *Previdenza ed assistenza*, Giuffrè, pp. 1 ss.
- D'ONGHIA M., LUCIANI V., OCCHINO A. (2016), *Introduzione*, in RGL, n. 3, pp. 489 ss.
- D'ONGHIA M. (2016), *I trattamenti di disoccupazione dopo il d.lgs. n. 22 del 2015: continuità e (poche) innovazioni*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, ESI, pp. 373 ss.
- D'ONGHIA M. (2016), *Il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 54, pp. 384 ss.
- D'ONGHIA M. (2015), *I nuovi ammortizzatori sociali*, in M. MASCINI (a cura di), *L'Annuario del lavoro 2015. Il diario del lavoro*, pp. 151 ss.
- D'ONGHIA M. (2013), *Diritto previdenziale e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci
- DALLA SEGA M. (2022), *Il contratto di espansione tra riforma e prassi applicativa*, in DRI, n. 1, pp. 206 ss.
- DE FELICE A., *I nuovi equilibri del lavoro flessibile tra contratto a termine acausale e tutele crescenti*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di) (2015), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, ESI, pp. 115 ss.
- DE LITALA L. (1959), *Diritto delle assicurazioni sociali*, Utet

- DE LUCA M. (2020), *Blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19: alla ricerca delle tipologie di licenziamento che ne risultano investite (note minime)*, Working Paper CSDL E “Massimo D’Antona”.INT, n. 424
- DE MICHELE V. (2016), *I trattamenti integrativi salariali ordinari nel d.lgs. n. 148/2015*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 38 ss.
- DE MINICIS M., MARUCCI M. (2021), *Reddito di cittadinanza: il problema è il lavoro povero*, in *Lavoceinfo.it*
- DE MINICO G. (2021), *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, pp. 113 ss.
- DE PIETRO P.F. (2015), *Il licenziamento per giusta causa e il ruolo del giudice*, F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all’epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, ESI, pp. 103 ss.
- DE WITTE B. (2018), *A new phase in the trajectory of social Europe*, in *DLRI*, n. 160, pp. 729 ss.
- DEAKIN S. (2018), *Politica economica, governance dell’economia e UEM: alternative all’austerità*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 589 ss.
- DEGOLI M. C. (2017), «*Mind the gap!*» *Sfide contributive nell’era del lavoro flessibile*, in *RDSS*, n. 3, pp. 593 ss.
- DEL CONTE M. (2016), *Premesse e prospettive del Jobs Act*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, pp. 3 ss.
- DEL DUCA D. (2015), *Contribuzione bilaterale, welfare contrattuale e diritto per il lavoratore all’erogazione diretta delle prestazioni da parte dell’azienda*, in *DRI*, n. 4, pp. 1097 ss.
- DEL PUNTA R. (2020), *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, n. 4, pp. 399 ss.
- DEL VECCHIO L. (2008), *Commento sub art. 1, L. 19 dicembre 1984, n. 863*, in M. GRANDI, G. PERA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, pp. 990 ss.
- DELL’ARINGA C. (2003), *Il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC)*, in *DLM*, pp. 1 ss.
- DELLA MORTE M. (2020), *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nižza al Pilaastro di Göteborg*, in *Consulta online*, 7 luglio
- DERMINE E., DUMONT D. (a cura di) (2014), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Peter Lang
- DI CORRADO G. (2016), *L’assegno di ricollocazione nelle sue prime applicazioni*, in *DLRI*, n. 152, pp. 707 ss.
- DI DOMENICO G. (2005), *Le politiche di workfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l’impiego, n. 15
- DI MEO R. (2020), *Le tutele in caso di disoccupazione nella l. n. 128/2019*, in *LLI*, n. 1, pp. 35 ss.

- DI RIENZO M. (2013), *Obblighi di gestione e contabilità dei fondi di solidarietà*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 595 ss.
- DI STASI A. (2013), *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*, Giappichelli
- DI STASI A. (2013), *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in RDSS, n. 3, pp. 574 ss.
- DICKMANN L. (2013), *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovene
- DINI F. (2003), *Dichiarazione di responsabilità e accertamento dello stato di disoccupazione*, in LG, n. 4, pp. 343 ss.
- DONATI A. (1950), *Il rapporto giuridico delle assicurazioni sociali*, in DL, I, pp. 1 ss.
- DONINI A. (2017), *Nuova flessibilità spazio-temporale e tecnologie: l'idea del lavoro agile*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro: profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli
- DULLIEN S. (2014), *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Euro Zone*, Bertelsmann-Stiftung
- DULLIEN S. (2013), *A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues*, European Commission, DG EMPL
- EMILIANI S.P. (2013), *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 466 ss.
- ESPOSITO C. (1954), *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, pp. 17 ss.
- ESSER I., FERRARINI T., NELSON K., PALME J., SJÖBERG O. (2013), *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Union
- EUROPEAN PARLIAMENT (2013), *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Employment Policy
- FABBRINI F. (2014), *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley Journal of International Law*, n. 1
- FABOZZI R. (2017), *Sostegno al reddito: obblighi e sanzioni*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, pp. 114 ss.
- FABOZZI R. (2016), *Misure di sostegno al reddito e obblighi di attivazione dei beneficiari*, in RDSS, n. 4, pp. 723 ss.
- FAIOLI M. (2012), *I fondi paritetici per la formazione continua. Bilateralità «di scopo», contribuzione, natura privatistica*, in MGL, n. 5, pp. 395 ss.
- FAIOLI M. (2020), *La prospettiva del more than just per il sostegno al reddito durante e dopo la pandemia*, in RDSS, n. 2, pp. 410 ss.
- FAIOLI M. (2020), *Covid-19 e istituti speciali di sostegno al reddito*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, pp. 167 ss.
- FAIOLI M., BOLOGNA S. (2017), *Sull'adeguatezza dell'indennità euro-unitaria di disoccupazione (EUSB)*, in RDSS, n. 1, pp. 29 ss.

- FAIOLI M. (2016), *Il sostegno al reddito attuato mediante fondi bilaterali di solidarietà*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, pp. 407 ss.
- FAIOLI M. (2016), *Pubblici poteri e responsabilità nel sistema dei fondi paritetici per la formazione continua*, in *RDSS*, n. 3, pp. 493 ss.
- FAIOLI A.L., POZZAGLIA P. (2012), *Le tutele contro la disoccupazione*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, pp. 97 ss.
- FEDERICO G. (2020), *Adeguamento del contratto e doveri di solidarietà: per un'ermeneutica della dignità*, in *Questione Giustizia*, 9 aprile
- FERRAJOLI L. (1995), *Il futuro dello Stato sociale e il reddito minimo garantito*, in AA.VV., *Ai confini dello Stato sociale*, Manifestolibri
- FERRANTE V., TRANQUILLO T. (2016), *Nozioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam
- FERRANTE V. (2009), *Recenti evoluzioni della disciplina degli ammortizzatori sociali fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, n. 4, pp. 918 ss.
- FERRARA M. (2020), *Dopo l'incertezza: un futuro da ricostruire*, in AA.VV., *Il mondo che verrà, interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, Quaderni del Cnel, pp. 71 ss.
- FERRARA M., M. LEONARDI (2019), *Diritti. Perché serve un'Unione sociale europea*, in AA.VV. (a cura di), *Rivoluzione Europa. Istituzioni, economia, diritti, quali proposte per un big bang europeo*, Egea, pp. 52 ss.
- FERRARA M. (2016), *Rotta di collisione: euro contro welfare?*, Laterza
- FERRARA M.D. (2015), *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in *LD*, n. 3, pp. 639 ss.
- FERRARESI M. (2020), *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Cedam
- FERRARO G. (2012), *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 143
- FERRARO G. (2013), *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 189
- FERRANTE V. (2009), *Recenti evoluzioni nella disciplina degli ammortizzatori sociali; fra sostegno alla riduzione dell'orario e generalizzazione delle tutele*, in *DRI*, n. 4, pp. 923 ss.
- FILÌ V. (2022), *Assegno unico universale e inverno demografico tra ideale e reale*, in *LG*, n. 3, pp. 221 ss.
- FILÌ V. (2022), *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, n. 4, pp. 595 ss.
- FILÌ V. (a cura di) (2022), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT University Press
- FILÌ V. (2020), *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, n. 4, pp. 332 ss.
- FILÌ V. (2020), *L'invecchiamento da esclusione a inclusione*, in *ADL*, n. 2, pp. 369 ss.

Bibliografia

- FILÌ V. (2018), *Stabilizzazione ed estensione dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto del lavoro autonomo*, Cedam, pp. 347 ss.
- FILÌ V. (2016), *I servizi privati per il lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 95 ss.
- FILÌ V. (2016), *Il patto di servizio personalizzato*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 176 ss.
- FILÌ V. (2016), *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, pp. 117 ss.
- FILÌ V. (2015), *Servizi per il lavoro e misure di workfare nel d.lgs. n. 150/2015*, in *DML*, n. 3, pp. 511 ss.
- FILÌ V. (2015), *L'assegno individuale di ricollocazione tra Welfare e Workfare*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario Breve alla riforma Jobs Act*, Wolters Kluwer-Cedam, pp. 374 ss.
- FILÌ V. (2015), *Servizi per il lavoro e misure di Workfare nel d.lgs. n. 150/2015*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, ESI, pp. 315 ss.
- FILÌ V. (2012), *Politiche attive e servizi per l'impiego 2012*, in *LG*, n. 10, pp. 990 ss.
- FILÌ V. (2012), *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero*, in *DPL*, 2012, suppl. n. 33, pp. 192 ss.
- FILÌ V. (2008), *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsoa, pp. 19 ss.
- FIORILLO L. (2018), *Un diritto del lavoro per il lavoro che cambia: primi spunti di riflessione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 368
- FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di) (2017), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli
- FIORILLO L. (2017), *Il lavoro agile*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2017, pp. 165 ss.
- FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di) (2016), *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni*, Giappichelli
- FIORILLO L., PERULLI A. (a cura di) (2014), *Le relazioni industriali*, Giappichelli
- FIORILLO L. (2009), *L'Unione Europea e il Dialogo Sociale*, in R. PESSI (a cura di), *Europa e concertazione: modelli a confronto*, Cedam, pp.171 ss.
- FOGLIA L. (2017), *Solidarietà e adeguatezza nel sistema pensionistico. Contributo ad un dibattito*, in *DML*, n. 3, pp. 557 ss.
- FONTANA G. (2014), *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 104

- FONTANA G. (2004), *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema, dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, Editoriale Scientifica, pp. 312 ss.
- FORLANI N. (2010), *Le prospettive delle politiche di workfare in Italia*, in *DRI*, n. 2, pp. 364 ss.
- FRAIOLI A.L. (2015), *Pubblico e privato nella sicurezza sociale*, Giappichelli
- FRAIOLI A. L. (2012), *Le tutela contro la disoccupazione*, in A. VALLEBONA (a cura), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, pp. 114 ss.
- FRANZINI M. (2019), *La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state*, in *RDSS*, n. 4, pp. 681 ss.
- FUMAGALLI A. (2015), *Le trasformazioni del lavoro autonomo tra crisi e precarietà: il lavoro autonomo di III generazione*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 2, pp. 225 ss.
- GAETA L. (1986), *Infortuni sul lavoro e responsabilità civile. Alle origini del diritto del lavoro*, ESI
- GAETA L., VISCOMI A. (1996), *L'Italia e lo Stato sociale*, in G.A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Laterza
- GAETANI M., MARRUCCI M. (2017), *Il sistema degli ammortizzatori sociali dopo il Jobs Act*, Giuffrè, pp. 105 ss.
- GALANTE M. (2015), *Lo jus variandi all'epoca del jobs act*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, ESI, pp. 51 ss.
- GAMBACCIANI M. (2021), *Mezzi adeguati alle esigenze di vita, Costituzione e previdenza complementare*, in *VTDL*, n. 4, pp. 791 ss.
- GAMBACCIANI M. (2019), *Riflessioni sul pluralismo previdenziale*, in *RDSS*, n. 1, pp. 201 ss.
- GAMBACCIANI M. (2012), *La previdenza complementare nell'evoluzione dei principi costituzionali*, in *RDSS*, n. 3, pp. 611 ss.
- GAMBINO S. (2015), *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale*, in *www.koreuropa.eu*, pp. 1 ss.
- GAMBINO S. (2019), *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *RDSS*, n. 1, pp. 88 ss.
- GAMBINO S., NOCITO W. (2015), *Crisi finanziaria e diritti fondamentali fra trasformazioni del costituzionalismo e incertezze sul futuro europeo*, in B. CARUSO, G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, pp. 169 ss.
- GARGIULO U., LUCIANI V. (2020), *Emergenza Covid-19 e «blocco» dei licenziamenti: commento all'art. 46 del d.l. n. 18/2020 (conv. in l. n. 27/2020)*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, pp. 205 ss.
- GAROFALO C. (2022), *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci
- GAROFALO C. (2020), *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GARO-

- FALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, vol. 90, pp. 247 ss.
- GAROFALO C. (2020), *L'istituzione del fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 91, pp. 312 ss.
- GAROFALO C. (2020), *Le prestazioni in favore dei lavoratori autonomi e liberi professionisti*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 91, pp. 247 ss.
- GAROFALO D. (2023), *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, Working Paper ADAPT, n. 5
- GAROFALO D. (2022), *Il riordino dei trattamenti di sostegno al reddito*, in *LG*, Suppl. dig., pp. 127, ss.
- GAROFALO D. (2022), *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, n. 1, pp. 114 ss.
- GAROFALO D. (2022), *Gli strumenti di gestione della crisi di impresa. Un quadro d'insieme*, Working Paper ADAPT, n. 8
- GAROFALO D. (2021), *La Cassa Integrazione Guadagni ieri, oggi, domani: una storia senza fine*, in E. BALLETTI (a cura di), *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, Giappichelli, pp. 29 ss.
- GAROFALO D. (2021), *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *DML*, n. 1, pp. 35 ss.
- GAROFALO D. (2020), *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un'analisi in deroga*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 91, pp. 148 ss.
- GAROFALO D. (2020), *L'istituzione del Fondo per il Reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 91, pp. 312 ss.
- GAROFALO D. (2020), *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico (rinvio)*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 90, pp. 296 ss.
- GAROFALO D. (2020), *La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione*, in ID. (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 91, pp. 1 ss.

- GAROFALO D. (2019), *Anziani e mercato del lavoro: risorsa o zavorra?*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, tomo II, Cacucci, pp. 1233 ss.
- GAROFALO D. (a cura di) (2018), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, ADAPT University Press
- GAROFALO D. (2017), *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Previdenza ed assistenza sociale*, Giuffrè
- GAROFALO D. (2016), *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 89 ss.
- GAROFALO D. (2016), *La disciplina comune CIGO/CIGS*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 19 ss.
- GAROFALO D. (2016), *La ratio della riforma*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 11 ss.
- GAROFALO D. (2016), *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 54, pp. 92 ss.
- GAROFALO D. (2015), *La nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148)*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, ESI, pp. 225 ss.
- GAROFALO D. (2015), *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in LG, n. 7, pp. 680 ss.
- GAROFALO D. (2013), *Il sistema pubblico di tutela della disoccupazione*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 437 ss.
- GAROFALO D. (2012), *Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero*, in LG, n. 10, pp. 1003 ss.
- GAROFALO D. (2012), *Gli ammortizzatori sociali*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*, in DPL, suppl. n. 33, pp. 166 ss.
- GAROFALO D. (2012), *La cassa integrazione guadagni*, in M. MARAZZA (a cura di), *Contratto di lavoro e organizzazione*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, vol. IV, tomo II, pp. 2040 ss.
- GAROFALO D. (2012), *La tutela della disoccupazione tra sostegno al reddito e incentivo alla ricollocazione*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, vol. VI, pp. 544 ss.
- GAROFALO D. (2011), *Il Fondo (di rotazione) per la formazione professionale alla luce del Collegato lavoro 2010*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010*, Ipsoa, pp. 469 ss.
- GAROFALO D. (2011), *La riforma (senza fine) degli ammortizzatori sociali*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010. Commentario alla Legge n. 183/2010*, Ipsoa, pp. 572 ss.
- GAROFALO D. (2011), *Gestione del mercato del lavoro e concorso pubblico-privato: alcune correzioni al titolo II del d.lgs. n. 276/2003*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il Collegato lavoro 2010*, Ipsoa, pp. 579 ss.

- GAROFALO D. (2010), *Strumenti di flessibilità alternativi alle riduzioni del personale (il contratto di solidarietà difensivo)*, in *ADL*, n. 2, pp. 353 ss.
- GAROFALO D. (2008), *Gli ammortizzatori sociali tra pubblico e privato*, in *Aa.Vv., Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro (Venezia, 25-26 maggio 2007), Giuffrè, pp. 271 ss.
- GAROFALO D. (2008), *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi neocostituzionalista*, Working Paper ADAPT, 2008, n. 63
- GAROFALO D. (2005), *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, n. 1, pp. 35 ss.
- GAROFALO D. (2004), *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci
- GAROFALO M.G. (2008), *Unità e pluralità del lavoro nel sistema costituzionale*, in *DLRI*, n. 117, pp. 21 ss.
- GENTILE G., AVOLIO C., BALDASSARRE A. (2011), *L'esperienza del Reddito di Cittadinanza: welfare locale, strumenti partecipativi e politiche di inclusione sociale*, in *DLM*, n. 2, pp. 333 ss.
- GHERA E. (2015), *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum alla DIS-COLL*, in E. GHERA D. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione del Jobs Act*, Cacucci, pp. 301 ss.
- GHERA E. (2003), *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Cedam
- GHERA E. (1966), *L'assunzione obbligatoria degli invalidi civili e i principi costituzionali circa i limiti dell'autonomia privata in materia di iniziativa economica*, in *MGL*, pp. 421 ss.
- GHERA E. (1965), *L'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e la sospensione del rapporto di lavoro*, in *RGL*, I, pp. 160 ss.
- GIANNINI M.S. (1949-1950), *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *RGL*, I, pp. 13 ss.
- GIORGI V. (1972), *La L. 8-8-1972 n. 457 e l'integrazione salariale ai lavoratori agricoli*, in *La Previdenza sociale nell'agricoltura*, pp. 219 ss.
- GIUBBONI S. (2020), *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta cassa integrazione europea*, in *RDSS*, n. 2, pp. 421 ss.
- GIUBBONI S. (a cura di) (2020), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli
- GIUBBONI S. (2018), *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *QCost*, n. 3, pp. 591 ss.
- GIUBBONI S., SANDULLI P. (2017), *I fondi di solidarietà dalla legge n. 92/2012 al Jobs Act*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Giappichelli, pp. 59 ss.
- GIUBBONI S. (2016), *Il diritto del lavoro nella crisi europea. A proposito di un recente volume*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 126
- GIUBBONI S., PIOGGIA A. (2015), *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *RDSS*, n. 2, pp. 297 ss.

- GIUBBONI S. (2014), *Europe's crisis law and the Welfare State – a Critique*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, n. 109
- GIUBBONI S. (2014), *Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare sussidiario in una prospettiva europea*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Quaderni della Fondazione della Sussidiarietà, pp. 22 ss.
- GIUBBONI S. (2014), *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DLRI*, n. 144, pp. 715 ss.
- GIUBBONI S. (2014), *La sussidiarietà nel sistema previdenziale pubblico*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Quaderni della Fondazione della Sussidiarietà, pp. 156 ss.
- GIUBBONI S. (2013), *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Working Paper Centro Studi Diritto del Lavoro Europeo, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, n. 100
- GIUBBONI S. (2013), *La Mini-Aspi*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 446 ss.
- GIUBBONI S. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa*, Il Mulino
- GIUBBONI S. (2012), *Solidarietà*, in *Politica del Diritto*, n. 4, pp. 525 ss.
- GIUBBONI S. (2011), *Social Europe after the Lisbon Treaty. Some sceptical remarks*, in *European Journal of Social Law*, pp. 244 ss.
- GIUBBONI S. (2006), *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, CUP
- GIUBBONI S. (2003), *L’incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all’esclusione in Italia*, in *DLRI*, n. 99/100, pp. 563 ss.
- GORTSOS C.V., W.G. RINGE (ed.) (2020), *Pandemic Crisis and Financial Stability*, EBI
- GOTTARDI D. (2018), *Le modificazioni del Sistema delle fonti e l’impatto sulle istituzioni UE*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 621 ss.
- GOTTARDI D. (2015), *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexsecurity: andata e ritorno*, in *LD*, n. 2, pp. 239 ss.
- GRAGNOLI E. (2021), *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli
- GRAGNOLI E. (2012), *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, Relazione al XVII Congresso nazionale AIDLASS, *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Pisa, 7-9 giugno 2012, in *DLRI*, n. 136, pp. 573 ss.
- GRASSO G. (2017), *Equilibrio di bilancio e godimento dei diritti sociali nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (gli anni 2015-2017)*, in L. DORATO, G. GRASSO (a cura di), *I diritti sociali del lavoro nella lunga crisi economica. La questione pensionistica come caso emblematico*, Editoriale Scientifica, pp. 109 ss.
- GRIMAUDO P. (2013), *Integrazione europea e diritti sociali di fronte alle nuove condizioni dello sviluppo del mercato globale*, in *www.koreuropa.eu*, pp. 138 ss.
- GROSSO E. (2003), *La limitata garanzia dei diritti di partecipazione politica nella «Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea»*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione europea*, Laterza, pp. 172 ss.

Bibliografia

- HABERMAS J. (2014), *Democrazia, solidarietà e la crisi europea*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 1, pp. 18 ss.
- ICHINO P. (2021), *Lo smart working e il tramonto della summa divisio tra lavoro autonomo e lavoro subordinato*, in *LDE*, n. 1, pp. 1 ss.
- ICHINO P., SARTORI A. (2013), *Il sistema di avviamento al lavoro*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, pp. 77 ss.
- ICHINO P. (2002), *Il contratto di lavoro*, in A. CICU, F. MESSINEO (già diretto da), L. MENGONI (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. I, Giuffrè, III, pp. 1 ss.
- ICHINO P. (1985), *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, Giuffrè
- ILO (2019), *Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work*
- ILO (2017), *Strengthening social protection for the future of work*, paper presented at the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group, Hamburg, 17-19 February 2017
- ILO (2017), *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*
- ILO (2012), *Social Protection Floors Recommendation, No. 202*
- IMPELLIZZIERI G. (2021), *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata*, in *DRI*, n. 3, pp. 895 ss.
- JAHIER L. (2020), *Mettere in sicurezza l'Europa. Una strategia della cura*, in AA.VV., *Il mondo che verrà, interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale*, Quaderni del Cnel, pp. 107 ss.
- JESSUOLA M., PAVOINI E., STRATI F. (2017), *Thematic report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, ESPN
- JOCTEAU G.C., *Le origini della legislazione sociale in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in *Movimento operaio e socialista*, 1982, XXVIII, n. 2, pp. 290 ss.
- KILPATRICK C., DE WITTE B. (a cura di) (2014), *Social rights in times of crisis in the Eurozone: the role of fundamental rights challenges*, EUI Working Papers, LAW 2014/05
- LAFORGIA S. (2013), *Gli ammortizzatori sociali di fonte collettiva: i fondi di solidarietà bilaterali*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 579 ss.
- LAGALA C. (2001), *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Cacucci
- LAGALA C. (1987), *Contrattazione, lavoro e previdenza in agricoltura*, Franco Angeli
- LAI M. (2012), *Fondi bilaterali di solidarietà*, in *DPL*, n. 32, pp. 2005 ss.
- LAI M. (2009), *I contratti di solidarietà*, in *DPL*, n. 12, pp. 759 ss.
- LAMBERTUCCI P. (2000), *Crisi di impresa, cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet, III ed., pp. 767 ss.

- LAMBERTUCCI P. (1997), *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva: prime riflessioni sull'art. 2, ventottesimo comma, Legge 23 dicembre 1996, n. 662*, in *ADL*, n. 5, pp. 249 ss.
- LASSANDARI A. (2019), *Oltre la «grande dicotomia»? La povertà tra subordinazione e autonomia*, in *LD*, n. 1, pp. 81 ss.
- LASSANDARI A. (2014), *Il reddito, il salario e la «mossa del cavallo» (a proposito di un recente convegno su reddito di cittadinanza e salario minimo)*, in *RDSS*, n. 1, pp. 52 ss.
- LASTILLA M. (2020) *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, in *SudinEuropa*, febbraio 2020, pp. 19 ss.
- LELLA G. (2016), *Il difficile cammino della riforma dei servizi per l'impiego per il lavoro. Profili costituzionali, riforme istituzionali e attribuzione di dei compiti e delle funzioni in materia di politiche attive*, in *DLRI*, n. 149, pp. 185 ss.
- LENTI L. (1979), *La Cassa integrazione nell'analisi dei giuristi*, in *RTDPC*, pp. 559 ss.
- LEONARDI S. (2013), *I fondi di solidarietà bilaterali*, in A. ALLAMPRESE, I. CORRAINI, L. FASSINA (a cura di), *Rapporto di lavoro e ammortizzatori sociali dopo la legge n. 92/2012*, Futura, pp. 247 ss.
- LEONE G. (2016), *I fondi di solidarietà bilaterali nella terra di mezzo fra diritto privato e diritto pubblico*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 271 ss.
- LEONE G. (2016), *La bilateralità adeguata nei fondi di solidarietà alternativi*, in D. GAROFALO, E. BALLETTI (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 295 ss.
- LEONE G. (2003), *Gli enti bilaterali all'avvio della riforma del mercato del lavoro*, in *Bari Economica*, n. 4, pp. 51 ss.
- LEVI A. (2019), *Il lavoro agile nel contesto del processo di destrutturazione della subordinazione*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 25 ss.
- LEVI SANDRI R. (1960), *Istituzioni di legislazione sociale*, Giuffrè
- LEVI SANDRI L. (1959), *Sicurezza sociale e diritto del lavoro*, in *RTDPub*, pp. 776 ss.
- LIPPOLIS V., LUPO N., SALERNO G.M., SCACCIA G. (a cura di) (2012), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Jovene
- LISO F. (2013), *Il «nuovo» trattamento di disoccupazione*, in *RDSS*, n. 1, pp. 1 ss.
- LISO F. (2012), *Prime osservazioni su alcuni aspetti dei fondi bilaterali puri*, www.bollettinoadapt.it, 20 settembre 2012
- LISO F. (2009), *Appunti su alcuni profili dell'art. 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *RDSS*, n. 3, pp. 701 ss.
- LISO F. (2009), *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, pp. 11 ss.
- LISO F. (2008), *Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali*, Working Paper ADAPT, n. 68

Bibliografia

- LISO F. (2008), *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di E. Ghera*, Cacucci, pp. 587 ss.
- LISO F. (1998), *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, n. 78, pp. 223 ss.
- LISO F. (1997), *La galassia normativa dopo la l. 223/91*, in *DLRI*, pp. 28 ss.
- LISO F. (1993), *Mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella legge n. 223/1991*, in *RGL*, n. 1, I, pp. 42 ss.
- LISO F. (1992), *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991*, in *LI*, suppl. n. 12, pp. 1 ss.
- LO BELLO S. (2021), *Questioni di Economia e Finanza. La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti*, Occasional Papers Banca d'Italia, n. 602/2021
- LO FARO A., ANDRONICO A. (2005), *Metodo aperto di coordinamento e diritti fondamentali. Strumenti complementari o grammatiche differenti?*, in *DLRI*, n. 4, pp. 514 ss.
- LODIGIANI R. (2008), *Welfare attivo. Nuove politiche occupazionali in Europa*, Centro studi Erickson
- LOI P. (2016), *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nel diritto del lavoro*, Giappichelli
- LOI P. (2000), *La sicurezza. Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Giappichelli
- LONGO E. (2017), *Un aggiornamento in tema di Costituzione e diritti sociali*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *Il sistema previdenziale italiano. Principi, struttura ed evoluzione*, Giappichelli, pp. 54 ss.
- LONGO E. (2014), *Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare sussidiario in una prospettiva europea*, G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Quaderni della Fondazione della Sussidiarietà, pp. 140 ss.
- LONGO E. (2014), *Sussidiarietà orizzontale*, in A. MORELLI, L. TUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli
- LONGOBUCCO F. (2019), *La perdita del diritto nel sistema delle pene private*, in *PD*, n. 3, pp. 399 ss.
- LOY G. (2009), *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *DLRI*, n. 122, pp. 197 ss.
- LUCIANI M. (2016), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AiC*, n. 3
- LUCIANI M. (2011), *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'Unità nazionale*, in *Rivista AiC*, n. 3, pp. 1 ss.
- LUCIANI M. (1994), *Sui diritti sociali*, in ROMBOLI R. (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, pp. 545 ss.
- LUDOVICO G. (2021), *Il principio di adeguatezza delle prestazioni previdenziali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *VTDL*, n. 4, pp. 815 ss.
- LUDOVICO G. (2013), *Sostenibilità e adeguatezza della tutela pensionistica: gli effetti della crisi economica sul sistema contributivo*, in *ADL*, n. 4-5, pp. 909 ss.
- LUISETTO L.G. (2020), *La bilateralità artigiana alla prova dei free riders*, in *Labor*, 19 maggio

- LUNARDON F. (1999), L'efficacia soggettiva del contratto collettivo e democrazia sindacale, Giappichelli
- MAGNANI M. (2021), *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *LDE*, n. 2, pp. 1 ss.
- MAGNANI M. (2012), *La riforma del mercato del lavoro*, in *www.adapt.it*, 17 aprile
- MAGNANI M. (2012), TIRABOSCHI M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè
- MAGNANI M. (1985), *Commento sub artt. 1 e 2 della l. 863/1984*, in M. NAPOLI (a cura di), *Misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli occupazionali*, in *NLCC*, pp. 819 ss.
- MAIO V. (2014), *Le modifiche ai contratti di solidarietà apportate dal d.l. n. 34 del 2014 (cd. Decreto Poletti) e dalla legge di conversione n. 78 del 2014*, in *ADL*, n. 4-5, pp. 956 ss.
- MAIO V. (2015), *La nuova disciplina dei contratti a distanza sull'attività dei lavoratori e la modernità post panottica*, in *ADL*, n. 6, pp. 1186 ss.
- MALANDRINI S. (2019), *Contratto di espansione e soluzioni alternative*, in *DPL*, n. 42, pp. 2577 ss.
- MAMMONE G. (2021), *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in *RDSS*, n. 2, pp. 253 ss.
- MANCINI G.F. (1975), *Commento all'art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-II Foro Italiano, pp. 162 ss.
- MANCINI G.F. (2004), *L'euro: una moneta in cerca di uno Stato*, in ID., *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Il Mulino, pp. 99 ss.
- MANZELLA A., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTÀ S. (2001), *Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Il Mulino
- MARAZZA M. (2020), *In difesa del lavoro autonomo (dopo la legge n. 128 del 2019)*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 61 ss.
- MARAZZA M. (2016), *Collaborazioni organizzate e subordinazione: il problema del limite (qualitativo) di intensificazione del potere di istruzione*, in *ADL*, n. 6, pp. 1168 ss.
- MARAZZA M. (2012), *Il lavoro autonomo dopo la riforma del Governo Monti*, in *ADL*, n. 4/5, pp. 875 ss.
- MARAZZA M. (2015), *Il regime sanzionatorio dei licenziamenti nel jobs act*, in *ADL*, n. 2, pp. 310 ss.
- MARAZZA M. (1996), *Cassa integrazione: consultazione sindacale e criteri di scelta dei lavoratori da sospendere*, in *GI* n. 1, pp. 797 ss.
- MARÉ M., SPATARO L. (2012), *Il welfare sussidiario: una nuova sfida per il sistema previdenziale italiano*, in L. VIOLINI, G. VITTADINI (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, Rizzoli, pp. 376 ss.
- MARESCA A. (2020), *La flessibilità del divieto di licenziamento per Covid (prime riflessioni sull'art. 14 D.L. n. 104/2020)*, in *Labor*, 29 settembre 2020
- MARGIOTTA C. (2018), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità, diritti cittadinanza*, Il Mulino

Bibliografia

- MARIUCCI L. (2020), *Cinque cose che la pandemia sta già cambiando*, consultabile in <http://www.strisciarossa.it/pandemia-e-cambiamento/>, 22 marzo
- MARIUCCI L. (2015), *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, in *LG*, n. 1, pp. 13 ss.
- MARIUCCI L. (1979), *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendale e mobilità del lavoro*, in *RTDPC*, pp. 1360 ss.
- MAROCO M., SPATTINI S. (a cura di) (2019), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 79
- MAROCO M. (2013), *La “doppia anima” delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, n. 192
- MARRUCCI M. (2009), *Contratti di solidarietà: così le istruzioni del Ministero*, in *GLav*, n. 26, pp. 50 ss.
- MARSALA A. (2006) (a cura di), *Il welfare to work: modelli di intervento europeo*, Italia Lavoro edizioni
- MARTELLONI F. (2020), *La tutela del lavoro nel prisma dell’art. 35 Cost.*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 399 ss.
- MARTINENGO G. (2006), *Gli enti bilaterali dopo il d.lgs. 276/2003*, in *LD*, n. 2-3, pp. 250 ss.
- MARTONE L. (1974-1975), *Le prime leggi sociali nell’Italia liberale (1883-1886)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno (Q.F.)*, n. 3-4
- MARTONE M. (2017), *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 409 ss.
- MARTONE M. (2017), *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, n. 1, pp. 1 ss.
- MASSA M. (2018), *Previdenza, assistenza e vincoli di bilancio. Tre tesi sulla giurisprudenza costituzionale negli anni della crisi*, in *LD*, n. 1, pp. 77 ss.
- MASSAGLI E., IMPELLIZZIERI G. (2020), *Fondo nuove competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici*, in *DRI*, n. 4, pp. 1196 ss.
- MASSI E. (2022), *Contratto di espansione: strumento per superare la crisi*, in *DPL*, n. 42, pp. 2579 ss.
- MASSI E. (2020), *Ricollocazione dei lavoratori in integrazione salariale: agevolazioni*, in *DPL*, n. 31, pp. 1947 ss.
- MASSI E. (2016), *Cigs e contratto di solidarietà*, in *DPL*, n. 38, pp. 2197 ss.
- MASSI E. (2015), *Agenzia unica per le ispezioni del lavoro: aspettative e criticità*, in *DPL*, n. 41, pp. 2351 ss.
- MASSI E. (2009), *Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*, in *DPL*, n. 10, pp. 639 ss.
- MAZZIOTTI F. (2008), *Diritto della previdenza sociale*, Editoriale Scientifica
- MAZZONI G. (1963), *Previdenza e assistenza: due parallele che non si incontrano mai*, in *PS*, pp. 456 ss.
- MCBRITTON M. (2013), *Interventi a favore dei lavoratori anziani*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 749 ss.

- MENGGONI L. (2004), *Il lavoro nella dottrina sociale della Chiesa*, a cura di M. NAPOLI, Vita e pensiero, pp. 67 ss.
- MESITI D. (2020), *La tutela previdenziale temporanea speciale dei lavoratori nell'emergenza COVID-19*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, pp. 115 ss.
- MESITI D. (2017), *Le modifiche in materia previdenziale contenute nella legge di riforma del lavoro autonomo*, in *LG*, n. 7, pp. 622 ss.
- MISCIONE M. (2023), *Ammortizzatori sociali dell'universalismo differenziato nel post pandemia*, in *DPL*, n. 1, pp. 47 ss.
- MISCIONE M. (2022), *Fondi di solidarietà e integrazioni salariali per tutti*, in *DPL*, n. 21, pp. 1327 ss.
- MISCIONE M. (2021), *Il lavoro dopo il Covid-19 o la sua normalizzazione*, in *LG*, n. 11, pp. 1013 ss.
- MISCIONE M. (2020), *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, n. 4, pp. 221 ss.
- MISCIONE M. (2020), *Il diritto del lavoro in prospettiva coronavirus*, in *DPL*, n. 22, pp. 1359 ss.
- MISCIONE M. (2016), *La Cassa integrazione dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 54, pp. 414 ss.
- MISCIONE M. (2008), *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, relazione alle Giornate di studio di Diritto del lavoro dall'AIDLASS, *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro*, Venezia 25-26 maggio 2007, Giuffrè
- MISCIONE M. (1997), *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in *DPL*, n. 36, pp. 2577 ss.
- MISCIONE M. (1995), *I contratti di solidarietà nell'incertezza*, in *DLRI*, n. 17, pp. 133 ss.
- MISCIONE M. (1978), *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Jovene
- MLPS, ISTAT, ANPAL, INAIL, INPS (2020), *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*
- MOCELLA M. (2010), *Gli ammortizzatori sociali per le imprese artigiane dopo la legge 28/1/09, n. 2*, in *DML*, n. 1-2, pp. 87 ss.
- MOCELLA M. (2016), *Le integrazioni in agricoltura*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 126 ss.
- MODY A. (2018), *EuroTragedy. A Drama in Nine Acts*, Oxford University Press
- MONTE D. (2014), *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, *Rivista AiC*, n. 3, pp. 1 ss.
- MONEREO PÉREZ J.L. (2012), voce *Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social*, in C. MONEREO ATIENZA, J.L. MONEREO PÉREZ (dirs.), *La Europa de los derechos. Estudio sistemático de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Editorial Comares, pp. 923 ss.
- MONTICELLI E. (2017), *EUBS and the Protection of Involuntary Unemployment: towards a New Model of Solidarity in Europe*, in *EL*, n. 1, pp. 77 ss.

Bibliografia

- MONTICELLI E. (2016), *Proposte per un sussidio di disoccupazione europeo: non solo uno stabilizzatore automatico*, in *www.eticaeconomia.it*, 16 giugno
- MONTUSCHI L. (1974), *Cassa integrazione, ristrutturazioni aziendali e contrattazione collettiva*, in *Ristrutturazioni aziendali, cassa integrazione e licenziamenti collettivi. Atti (Bologna, 1973)*, Celuc Libri, pp. 42 ss.
- MORO D. (2017), *Un sistema federale europeo di assicurazione contro la disoccupazione*, in Centro Studi del Federalismo, Policy paper, n. 28
- MORRONE A. (2020), *Stato sociale e diseguglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *RDSS*, n. 4, pp. 707 ss.
- MORRONE A. (2013), *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *LD*, n. 3, pp. 357 ss.
- NAPOLETANO G. (1992), *Il nuovo regime della integrazione salariale*, Liguori Editore
- NAPOLI M. (2008), *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, n. 2, pp. 337 ss.
- NAPOLI M. (2003), *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Ius*, pp. 236 ss.
- NAPOLI M. (2008), *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del Diritto del lavoro*, in *Jus*, n. 1, pp. 59 ss.
- NATOLI U. (1995), *Limiti costituzionali dell'iniziativa economica privata nei rapporti di lavoro*, Giuffrè
- NICOLINI C.A. (2018), *Il riassetto delle discipline della cassa integrazione*, in ID. (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, pp. 34 ss.
- NICOLINI C.A. (2018), *La cassa integrazione guadagni*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, pp. 386 ss.
- NOGLER L. (2014), *Diritto della previdenza sociale*, Cedam
- NOGLER L. (2014), *Enti bilaterali regionali dell'artigianato: verso la fine di una "best practice"?*, in *DLRI*, n. 144, pp. 727 ss.
- NOGLER L. (1994), *Quale sicurezza sociale nell'Unione europea?*, in *RGL*, I, pp. 49 ss.
- NOVELLA M. (2012), *Lavoro subordinato, lavoro a progetto, lavoro autonomo. La legge n. 92/2012 ridefinisce la fattispecie?*, in *LD*, n. 3-4, pp. 569 ss.
- OCCHINO A. (2020), *La tutela del rischio occupazionale, Il modello assicurativo tra cassa integrazione e bilateralità*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, EUM, pp. 41 ss.
- OCCHINO A. (2017), *I diritti sociali nell'interpretazione costituzionale*, in *RDSS*, n. 1, pp. 1 ss.
- OCCHINO A. (2016), *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, in *DLM*, n. 3, pp. 500 ss.
- OLIVELLI P. (1988), *La Costituzione e la sicurezza sociale. I principi fondamentali*, Giuffrè
- OLIVIERI A. (2017), *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato. Dalla postmodernità giuridica verso la modernità economica?*, Giappichelli
- OLIVIERI A. (2016), *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *ADL*, n. 2, pp. 272 ss.

- OLIVIERI A. (2016), *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 185 ss.
- OLIVIERI A. (2013), *Condizionalità ed effettività nella l. n. 92/2012*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 647 ss.
- ORLANDINI G. (2015), *La via italiana alla “flexicurity”: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *Questione Giustizia*, n. 3, pp. 67 ss.
- PACE A. (1988), *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di P. Calamandrei*, in *PD*, n. 4, pp. 683 ss.
- PACI M. (2008), *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, in *SM*, I, pp. 4 ss.
- PACI M. (1989), *I rapporti tra previdenza e assistenza e le prospettive aperte dalla legge di ristrutturazione dell'I.N.P.S.*, in *PS*, pp. 849 ss.
- PACI N. (2013), *La condizionalità*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 429 ss.
- PACI N. (2006), *La tutela dei disoccupati e le politiche di workfare*, in *RGL*, n. 4, pp. 819 ss.
- PALLANTE F. (2011), *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *DP*, n. 1, pp. 249 ss.
- PALLANTE G.F. (2016), *Dai vincoli «di» bilancio ai vincoli «ab» bilancio*, in *GCost*, n. 6, pp. 2499 ss.
- PALLINI M. (2013), *Il lavoro economicamente dipendente*, Cedam
- PANDOLFO A. (2017), *La cassa integrazione guadagni per crisi aziendale*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Giappichelli, pp. 50 ss.
- PANDOLFO A., MARIMPIETRI M. (2001), *Ammortizzatori sociali “fai da te”: il caso del settore del credito*, in *RPPP*, n. 1, pp. 101 ss.
- PASCUCCI P. (2012), *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella l. n. 92 del 2012*, in *RDSS*, n. 3, pp. 453 ss.
- PASQUARELLA V. (2013), *Gli interventi di raccordo tra politiche attive e passive*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 639 ss.
- PASSALACQUA P. (2012), *Il lavoro a progetto*, in G. PELLACANI (a cura di), *Riforma del lavoro. Tutte le novità introdotte dalla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, pp. 137 ss.
- PASSALACQUA P. (2020), *I limiti al licenziamento nel D.L. n. 18 del 2020*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, pp. 153 ss.
- PASSALACQUA P. (1997), *Una nuova tipologia di ammortizzatori sociali nelle disposizioni della legge finanziaria per il 1997*, in *DL*, n. 3, I, pp. 205 ss.
- PEDRAZZOLI M. (2004), *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in ID. (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario ad d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, pp. 157 ss.
- PEDRAZZOLI M. (1998), *Lavoro sans phrase e ordinamento dei lavori*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 49 ss.
- PENNING F. (2010), *European Social Security Law*, Intersentia

Bibliografia

- PERA G. (1984), *I contratti di solidarietà*, in *DLRI*, pp. 335 ss.
- PERSIANI M. (2014), *Le origini del sistema italiano di sicurezza sociale*, in G. CANAVESI (a cura di), *Dialoghi sul welfare. Intorno al volume La sfida del cambiamento*, Quaderni della Fondazione della Sussidiarietà, pp. 91 ss.
- PERSIANI M., D'ONGHIA M. (2020), *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli
- PERSIANI M. (2017), *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in *DLRI*, n. 154, pp. 281 ss.
- PERSIANI M., D'ONGHIA M. (2016), *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli
- PERSIANI M. (2016), *Introduzione*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 54, pp. 3 ss.
- PERSIANI M. (2015), *Luci, ombre e declino della solidarietà nella previdenza sindacale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci, II, pp. 749 ss.
- PERSIANI M. (2015), *Note sulla disciplina di alcune collaborazioni coordinate*, in *ADL*, n. 6, pp. 1257 ss.
- PERSIANI, M. (2014), *Diritto della previdenza sociale*, Cedam
- PERSIANI M. (2013), *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *DLRI*, n. 140, pp. 641 ss.
- PERSIANI M. (2011), voce *Diritto della Sicurezza Sociale*, in *ED*, Annali, pp. 447 ss.
- PERSIANI M. (2005), *Diritto della previdenza sociale*, Cedam
- PERSIANI M. (1999), *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *ADL*, n. 1, pp. 1 ss.
- PERSIANI M. (1996), *Razionalizzazione o riforma del sistema previdenziale pensionistico*, in *ADL*, n. 3, pp. 53 ss.
- PERSIANI M. (1988), *Diritto della previdenza sociale*, Cedam
- PERSIANI M. (1987), *Giurisprudenza costituzionale e diritto della previdenza sociale*, in AA.VV., *Lavoro: la giurisprudenza costituzionale (1956-1986)*, Istituto poligrafico e zecca dello stato, vol. IV, tomo II, pp. 85 ss.
- PERSIANI M. (1975), *Art. 38*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-II Foro Italiano, pp. 237 ss.
- PERSIANI M. (1970), voce *Sicurezza sociale*, in *NDI*, XVII, pp. 300 ss.
- PERSIANI M. (1960), *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam
- PERULLI A. (2003), *Lavoro autonomo e dipendenza economica, oggi*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 221 ss.
- PERULLI A. (2015), *Costanti e varianti in tema di subordinazione e autonomia*, in *LD*, n. 2, pp. 259 ss.
- PERULLI A. (2015), *Le collaborazioni organizzate dal committente*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni*, Giappichelli, pp. 279 ss.

- PERULLI A. (2020), *Il diritto del lavoro «oltre la subordinazione»: le collaborazioni etero-organizzate e le tutele minime per i riders autonomi*, Working Paper CSDL E “Massimo D’Antona”.INT, n. 410
- PESSI R. (2019), *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in RDSS, n. 1, pp. 38 ss.
- PESSI R. (2017), *Politiche attive e passi per l’occupazione nel Jobs Act*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, pp. 1 ss.
- PESSI R. (2016), *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in RDSS, n. 3, pp. 513 ss.
- PESSI R. (2016), *Ripensando il welfare*, in RDSS, n. 3, pp. 473 ss.
- PESSI R. (2016), *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in RDSS, n. 4, pp. 595 ss.
- PESSI R. (2014), *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam
- PESSI R. (1995), *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam
- PESSI R. (1985), *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in DLRI, pp. 335 ss.
- PESSI R. (1982), *Giurisprudenza di cassazione e rapporti tra i regimi speciali sostitutivi ed il regime generale della previdenza sociale*, in RIMP, I, pp. 423 ss.
- PICCIONE D. (2012), *Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa*, in GCost, n. 5, pp. 3859 ss.
- PIGLIALARM G., S. SPATTINI (2020), *Emergenza Covid-19: incertezze sull’applicazione della Cassa in deroga alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti*, in Bollettino ADAPT, 30 marzo, n. 13
- PIGLIALARM G., SPATTINI S., LOMBARDO F., NASCETTI G., ZOPPO A. (2020), *Autonomia collettiva e ammortizzatori sociali per il Covid-19*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Le sfide per le relazioni industriali*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 93, pp. 109 ss.
- PIGNI G. (2020), *Pandemia e lavoro: un panorama informativo internazionale e comparato*, in Bollettino speciale ADAPT, n. 4
- PILEGGI A. (2020), *Una riflessione sul diritto del lavoro all’epoca dell’emergenza epidemiologica*, in ID. (a cura di), *Il diritto del lavoro dell’emergenza epidemiologica*, Edizioni LPO, pp. 1 ss.
- PINELLI C. (2009), *“Lavoro” e “progresso” nella Costituzione*, in DLRI, n. 123, pp. 401 ss.
- PINELLI C. (2002), *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in DP, 2002, n. 3, pp. 881 ss.
- PINO G. (2016), *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in Ragion pratica, n. 2, pp 503 ss.
- PINTO V. (2013), *La nuova disciplina delle collaborazioni a progetto*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 199 ss.
- PIVA I. (1980), *Problemi giuridici e politici della “responsabilità” alle origini dell’assicurazione infortuni sul lavoro in Italia*, in RIMP, I, pp. 649 ss.

Bibliografia

- PIZZI F., F. RUSSO (2012), *L'ammortizzatore sociale universale: l'ASpI*, in P. STERN (a cura di), *ASpI e nuovi ammortizzatori sociali*, Maggioli
- PIZZOFERRATO A. (2015), *La sicurezza sociale*, in F. CARINCI A. PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Giappichelli, pp. 342 ss.
- PIZZOLATO F. (2004), *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè
- PLINI S. (1983), *I contratti di solidarietà francesi*, in *ASAP – Notizie sindacali*, pp. 86 ss.
- PONTE F. (2015), *Brevi riflessioni intorno alla nozione di unità produttiva, tra la distribuzione delle tutele e il limite all'applicazione dello Statuto dei lavoratori*, in *ADL*, n. 6, pp. 1395 ss.
- PROIA G. (2003), *Enti bilaterali e riforma del mercato del lavoro*, in *Il diritto del lavoro. Scritti in onore di Salvatore Hernandez*, n. 6, pp. 648 ss.
- PROIA G. (1994), *Questioni sulla contrattazione. Legittimazione, efficacia, dissenso*, Giuffrè
- PROSPERETTI G. (2020) (intervista a), *Lo stop ai licenziamenti legittimo se temporaneo*, in *Sole 24 ore* del 17 giugno 2020
- PROSPERETTI G. (2017), *Categorie giuridiche, lavoro, welfare: l'evoluzione degli istituti giuridici*, in *ADL*, n. 2, pp. 301 ss.
- PROSPERETTI U. (1953), *Sul diritto al lavoro*, in *GI*, IV, pp. 187 ss.
- PROSPERETTI U. (1954), *Sulle nozioni di protezione sociale e sicurezza sociale*, in *RGL*, I, pp. 296 ss.
- RAITANO M., JESSUOLA M., NATALI M., PAVOLINI E. (2019), *I working poor in Italia*, in *Quaderni della coesione sociale*, n. 2
- RATTI L. (2018), *Il pilastro europeo per i diritti sociali nel processo di rifondazione dell'Europa sociale*, in M.D. FERRARA, W. CHIAROMONTE (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristiche*, Franco Angeli, pp. 10 ss.
- RAUSEI P. (2016), *Contratti di solidarietà e tutele dei lavoratori*, in *DPL*, n. 36, pp. 2077 ss.
- RAUSEI P. (2016), *La regia unica della vigilanza all'Ispettorato nazionale del lavoro*, in *LG*, n. 1, pp. 5 ss.
- RAUSEI P. (2015), *Nuova indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in *DPL*, n. 15, pp. 931 ss.
- RAUSEI P. (2012), *La riforma del lavoro in una prospettiva di diritto sanzionatorio*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, pp. 437 ss.
- RAZZOLINI O. (2021), *Collective action for self-employed workers: a necessary response to increasing income inequality*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, n. 155
- RAZZOLINI O., *Lavoro economicamente dipendente e requisiti quantitativi*, in *DLRI*, 2011, n. 132, pp. 631 ss.
- REGALIA I., GASPARRI S. (2012), *Social partners' involvement in unemployment benefit regimes in Europe*, in www.eurofound.europa.eu
- RENGA S. (2022), *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica

- RENGA S. (2021), *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, relazione al XX Congresso Nazionale dell'AIDLASS, *Il diritto del lavoro per una ripresa sostenibile*, Taranto, 28-30 ottobre 2021
- RENGA S. (2021), *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, n. 2, pp. 265 ss.
- RENGA S. (2020), *La sicurezza sociale alla prova di stress*, in *RDSS*, n. 2, pp. 319 ss.
- RENGA S. (2020), *NASpI e DIS-COLL tra assicurazione e solidarietà*, in G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, *Eum*, pp. 14 ss.
- RENGA S. (2017), *Cassa integrazione guadagni e testo unico: osimori e vecchi merletti*, in *LD*, n. 2, pp. 218 ss.
- RENGA S. (2017), *La cassa integrazione guadagni ordinaria*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 22 settembre 2015*, Giappichelli, pp. 20 ss.
- RENGA S. (2015), *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *LD*, n. 1, pp. 78 ss.
- RENGA S. (2014), *Gli ammortizzatori sociali: una riforma virtuale che strizza l'occhio al privato*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, vol. IV, Giappichelli, pp. 325 ss.
- RENGA S. (2013), *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam
- RENGA S. (2012), *La 'riforma' degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, n. 3-4, pp. 621 ss.
- RENGA S. (2005), *Proporzionalità, adeguatezza ed eguaglianza nella tutela sociale dei lavoratori*, in *LD*, n. 1, pp. 53 ss.
- RENGA S. (1996), *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli
- RENGA S. (1988), *Sospensioni dal lavoro nel diritto della sicurezza sociale*, in *DDPComm*, vol. XV, pp. 11 ss.
- REVELLI M. (2010), *Poveri noi*, Einaudi
- RICCI M. (2015), *Alcune osservazioni sulla legislazione del lavoro nel biennio 2014/2015 tra flessibilità e occupazione*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, *ESI*, pp. 153 ss.
- RICCI M. (2015), *I servizi per l'impiego: il quadro legale*, in M. BROLLO, M. MARAZZA (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, in *ADL*, n. 6, pp. 119 ss.
- RICCI M. (2013), *Servizi per l'impiego: analisi e prospettive alla luce della l. n. 92/2912*, in P. CHIECO (a cura di), *Flessibilità e Tutele nel lavoro*, Cacucci, pp. 623 ss.
- RICCOBONO A. (2020), *Un «salto di specie» per l'UE? La solidarietà europea alla prova della crisi pandemica*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 154
- RIPA A., GARZENA S. (2020), *Coronavirus e divieti di licenziamento: più dubbi che indicazioni*, in *DPL*, n. 14, pp. 871 ss.
- RIVA SANSEVERINO L. (1958), *Il contratto individuale di lavoro*, in U. BORSI, F. PEGOLESI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. II, Cedam, pp. 178 ss.

Bibliografia

- RIZZO T.L. (1988), *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, ESI
- RODIERE P. (2014), *Traité de droit social de l'Union Européenne*, LGDJ, pp. 690 ss.
- RODOTÀ S. (2016), *Solidarietà. Un'utopia possibile*, Laterza
- RODOTÀ S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza
- ROGOWSKI R., WILTHAGEN T. (eds.) (1994), *Reflexive Labour Law: studies in industrial relations and employment regulation*, Kluwer Law and Taxation Publishers
- ROMAGNOLI U. (1975), *Art. 3, 2 comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, pp. 162 ss.
- ROMEI R. (2020), *Il lavoro agile in Italia: prima durante e dopo la pandemia*, in *Labor*, n. 4, pp. 423 ss.
- ROSS M. (2009), *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *RDSS*, n. 2, pp. 239 ss.
- ROSSI F. (2020), *Luci ed ombre sull'intervento dell'unione europea a fronte dell'emergenza del Covid-19*, in *Nomos*, pp. 1 ss.
- ROSSI F.P. (2000), *La previdenza sociale*, Cedam
- ROSSI S. (2020), *Il Fondo di integrazione salariale al tempo del Covid-19*, in *LG*, n. 5, pp. 471 ss.
- ROSSI S. (2020), *Il Fondo di integrazione salariale e di solidarietà bilaterale al tempo del Covid-19: una conferma dei limiti dell'intervento bilaterale*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 91, pp. 63 ss.
- ROTA A. (2016), *A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali?*, in *DRI*, n. 3, pp. 705 ss.
- ROTONDI F., SPEZIALE P. (2022), *Cigs: nuove causali*, in *DPL*, n. 10, pp. 575 ss.
- ROTONDI F., SPEZIALE P. (2022), *Nuova prospettiva dei Fondi bilaterali*, in *DPL*, n. 12, pp. 689 ss.
- RUSCIANO M. (1999), *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, in *RGL*, suppl. n. 3, pp. 25 ss.
- SACCHI S. (2012), *Il mondo è cambiato, ma non per gli ammortizzatori sociali*, in *www.nelmerito.it*, 20-27 aprile
- SACCHI S. (2011), *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *DLRI*, n. 130, pp. 247 ss.
- SACCONI M. (2009), *Evitare l'assenza di percorsi di formazione*, in *Conquiste del lavoro*, 25 luglio 2009
- SALAZAR C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, pp. 1 ss.
- SALAZAR C. (2004), *Diritti sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *RDSS*, n. 2, pp. 505 ss.
- SALOMONE R. (2021), *Combattere la povertà tra profili di rischio per il futuro ed esperimenti di policy*, in *DLRI*, n. 3, pp. 515 ss.

- SALOMONE R. (2018), *Deleghe al Governo in materia di atti pubblici rimessi alle professioni organizzate in Ordini e Collegi, sicurezza e protezione sociale (e relative procedure di adozione)*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, pp. 49 ss.
- SALOMONE R. (2017), *Il Fondo di solidarietà del Trentino come strumento di welfare attivo e territoriale*, in R. SALOMONE (a cura di), *Il fondo di solidarietà del Trentino, in Innovazione sociale, politiche del lavoro e relazioni sindacali*, n. 1.
- SALOMONE R. (2016), *Considerazioni sul ruolo di Regioni e Province autonome nella attuale fase di intervento*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 54, pp. 467 ss.
- SALOMONE R. (2016), *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *LD*, n. 2, pp. 281 ss.
- SALOMONE R. (2010), *Le libere professioni intellettuali*, Cedam
- SALOMONE R. (2005), *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Cedam
- SALVATI M. (1993), *Solidarietà: una scheda storica*, in *Parolechiave*, n. 2, pp. 11 ss.
- SALVATI M. (1972), *L'origine della crisi in corso*, in *Quaderni piacentini*, n. 46, pp. 1 ss.
- SANDBU M. (2017), *Europe's orphan. The future of the Euro and the politics of debt*, Princeton University Press
- SANDULLI P. (2021), *Quale e quanto 'welfare' dalla finanza pubblica? Rileggendo Maurizio Franzini 2019*, in *RDSS*, n. 1, pp. 119 ss.
- SANDULLI P. (2015), *L'adeguatezza delle prestazioni fra parametro retributivo e compatibilità economica*, in *RDSS*, n. 4, pp. 687 ss.
- SANDULLI P. (2013), *L'esodo incentivato*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 562 ss.
- SANDULLI P. (2012), *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *RDSS*, n. 1, pp. 1 ss.
- SANDULLI P. (1981), *I regimi speciali di previdenza sostitutivi nel sistema pensionistico generale*, in AA.VV., *La previdenza dei dirigenti di azienda nel sistema pensionistico italiano*, Giuffrè, pp. 106 ss.
- SANTONI F. (2016), *La disciplina dei contratti di solidarietà nel d.lgs. n. 148/2015*, in *MGL*, pp. 182 ss.
- SANTONI F. (2016), *I contratti di solidarietà difensivi*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 343 ss.
- SANTONI F. (1996), *Crisi d'impresa, eccedenze di personale e misure alternative ai licenziamenti collettivi*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 75 ss.
- SANTONI F. (1992), *I trattamenti di cassa integrazione per i lavoratori agricoli*, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, pp. 75 ss.

Bibliografia

- SANTONI F. (1992), *Misure alternative di reimpiego: contratti di solidarietà, part-time e anticipazione del pensionamento, contratti di reinserimento*, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Jovene, pp. 251 ss.
- SANTORO PASSARELLI F. (1948), *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *Rivista Italiana della Previdenza Sociale*, n. 1, pp. 177 ss.
- SANTORO PASSARELLI G. (2018), *Civiltà giuridica e trasformazioni sociali nel diritto del lavoro*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, n. 9, pp. 147 ss.
- SANTORO-PASSARELLI G. (2017), *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un'impresa in via di trasformazione*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 327
- SANTORO PASSARELLI G. (2015), *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, cod. proc. civ.*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 278
- SANTORO PASSARELLI G. (2013), *Falso lavoro autonomo e lavoro autonomo economicamente debole ma genuino: due nozioni a confronto*, in *RIDL*, n. 1, I, pp. 112 ss.
- SANTUCCI R. (2016), *L'Agenzia Nazionale per le politiche del lavoro (Anpal)*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 54, pp. 474 ss.
- SANTUCCI R. (2016), *Lo stato di disoccupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 170 ss.
- SARACENO C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli
- SARTORI A. (2022), *Reddito e pensione di cittadinanza*, in *DDPComm.*, IX Agg., pp. 292 ss.
- SATTA V. (2012), *Profili evolutivi dello Stato sociale e processo autonomistico nell'ordinamento italiano*, Jovene, pp. 77 ss.
- SCALINI P. (1973), *L'integrazione salariale per i lavoratori agricoli*, in *Rivista di Diritto Agrario*, I, pp. 115 ss.
- SCARANO L. (2016), *Le procedure di consultazione sindacale...*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act, La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 149 ss.
- SCARPELLI F. (2020), *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in *RIDL*, n. 2, I, pp. 313 ss.
- SCARPELLI F. (2021), *I licenziamenti economici come (temporanea) extrema ratio: la proroga del blocco nel D.L. n. 104/2020*, in *Conversazioni sul lavoro dedicate a Giuseppe Pera settembre 2020-marzo 2021*
- SCARPELLI F. (2020), *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno (poche) tutele, regole del contratto*, in O. BONARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Ediesse, pp. 229 ss.
- SCARPONI S. (2011), *Discriminazione per età, ricambio generazionale, discriminazione di genere nei recenti orientamenti della Corte di Giustizia UE*, in *RGL*, n. 2, I, pp. 549 ss.
- SCHARPF F.W. (2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, LEQS Paper No. 35 May 2011, London School of Economics and Political Science

- SCHIAVONE E.C. (2020), *Lo stress test dell'emergenza Covid-19 e il sistema della bilateralità: il caso FSBA*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 91, pp. 122 ss.
- SCHIAVONE E.C. (2016), *Le procedure amministrative per l'accesso alle integrazioni salariali*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 168 ss.
- SCHMID G. (2019), *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*, OSE Opinion Paper No. 20 – May 2019
- SCIARRA S. (1985), *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Franco Angeli
- SCIARRA S. (2004), *The Convergence of European Labour and Social Rights: Opening to the Open method of Coordination*, in G.A. BERKMANN, K. PISTOR, *Law and Governance in the Enlarged European Union*, Hart, pp. 155 ss.
- SCIARRA S. (2020), *Eppur si muove? La strategia della Commissione per rilanciare l'Europa sociale, in Freedom, Security and Justice*, n. 1, pp. 1 ss.
- SCIARRA S. (2019), *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte Costituzionale*, in *RDSS*, n. 2, pp. 261 ss.
- SCIARRA S. (2018), *Europe in time of crisis*, in ID., *Solidarity and conflict in time of crisis*, Cambridge Press
- SCIARRA S. (2017), *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, n. 3, I, pp. 347 ss.
- SCIARRA S. (2016), *Ci sarà una solidarietà europea?*, in *RDSS*, n. 1, pp.1 ss.
- SCIARRA S. (2013), *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Laterza
- SCIARRA S. (2007), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano*, Il Mulino
- SCOGNAMIGLIO R. (1990), *Lavoro (disciplina costituzionale)*, in *EGT*, XVIII
- SCOGNAMIGLIO R. (1993), *Il pluralismo dei regimi previdenziali*, in *DL*, I, pp. 89 ss.
- SERRI N. (2016), *"I Furti sulle Ore". Breve storia sociale della cassa integrazione guadagni*, consultabile in <https://quattrocentoquattro.com>, 7 marzo
- SGROI A. (2016), *Gli strumenti a sostegno del reddito dopo la legge delega n. 183/14 e i decreti legislativi: linee evolutive dell'ordinamento*, in *ADL*, n. 2, pp. 249 ss.
- SIGILLÒ MASSARA G. (2021), *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali tra crisi e pandemia*, in *RDSS*, n. 2, pp. 285 ss.
- SIGILLÒ MASSARA G. (2019), *I fondi di solidarietà bilaterali: natura e regime delle prestazioni*, in G. CANAVESI (a cura di), *Previdenza sociale, vincoli di bilancio, andamenti demografici: un diritto in cambiamento?*, EUM, pp. 127 ss.
- SIGILLÒ MASSARA G. (2017), *I contratti di solidarietà espansiva*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro. D.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015 e nn. 148 e 150 del 14 settembre 2015*, Giappichelli, pp. 192 ss.

Bibliografia

- SIGILLÒ MASSARA G. (2017), *L'insostenibile tensione verso il welfare mix: fra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, in *RDSS*, n. 3, pp. 605 ss.
- SIGILLÒ MASSARA G. (2014), *I «prepensionamenti fai da te» nella riforma del mercato del lavoro*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 389 ss.
- SIGILLÒ MASSARA G. (2013), *La disciplina intertemporale dei fondi bilaterali preesistenti*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 533 ss.
- SIGILLÒ MASSARA G. (2012), *La tutela del reddito nel d.d.l. di riforma del mercato del lavoro. Uno sguardo d'insieme*, in *MGL*, n. 7, pp. 595 ss.
- SIGILLÒ MASSARA G. (2012), *Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro*, in A. VALLEBONA (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, pp. 88 ss.
- SIGILLÒ MASSARA G. (2008), *Ammortizzatori sociali di fonte collettiva e fondi di solidarietà nella riforma del welfare*, Cedam
- SIGILLÒ MASSARA G. (2008), *Fondi di solidarietà e sistema previdenziale*, in *IPrev*, n. 1, pp. 1 ss.
- SIMI V. (1986), *Il pluralismo previdenziale secondo costituzione*, Franco Angeli
- SIMI V. (1979), *Un'esigenza che si impone: la scissione, effettiva oltre che concettuale, tra previdenza sociale e assistenza sociale*, in *Rivista della Previdenza Sociale*, pp. 557 ss.
- SIMONCINI A. (2003), *La riforma del Titolo V ed il "modello costituzionale di welfare" in Italia*, in *DML*, n. 3, pp. 537 ss.
- SIMONCINI G. R. (2015), *Il Fondo di solidarietà per le imprese del credito*, in *MGL*, n. 11, pp. 792 ss.
- SPADARO A. (2003), *Verso la Costituzione europea: il problema delle garanzie giurisdizionali dei diritti*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAIITA, G. SILVESTRI, *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giuffrè, pp. 128 ss.
- SPASOVA S., GHAILANI D., BOUGET D., VENHERCKE B. (2017), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: a study of national policies 2017*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
- SPATTINI S. (2022), *Legge di bilancio 2022: un quadro ragionato dei correttivi al reddito di cittadinanza*, Working Paper ADAPT, n. 1
- SPATTINI S. (2015), *Contratti di solidarietà, al via massimale e contributo addizionale*, in S. SPATTINI, J. TSCHOELL (a cura di), *Cassa integrazione, la nuova disciplina dopo il decreto di riordino degli ammortizzatori sociali*, Gruppo 24 Ore, pp. 56 ss.
- SPATTINI S. (2012), *Fondi di solidarietà: nuovi termini di costituzione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, in ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book, n. 10, pp. 138 ss.
- SPATTINI S. (2012), *Il nuovo sistema degli ammortizzatori sociali dopo la Legge 28 giugno 2012*, Giuffrè
- SPATTINI S. (2012), *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi per l'impiego*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, pp. 372 ss.

- SPATTINI S., TIRABOSCHI M. (2012), *L'assicurazione sociale per l'impiego. Trattamenti brevi (mini-ASpI)*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata. Ulteriori osservazioni sul DDL n. 5256/2012. Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 1, pp. 181 ss.
- SPATTINI S. (2010), *La nuova condizionalità all'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito: potenzialità e criticità nella prospettiva della riforma degli ammortizzatori sociali*, in DRI, n. 2, pp. 377 ss.
- SPATTINI S., TIRABOSCHI M. (2009), *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anti-crisi*, in GLav, n. 18, pp. 1 ss.
- SPATTINI S. (2009), *Gli ammortizzatori sociali per il lavoro non standard: il nuovo quadro legale*, in DRI, n. 4, pp. 938 ss.
- SPATTINI S. (2008), *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè
- SPINELLI C. (2020), *Le potenzialità del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?*, in LPA, n. 2, pp. 21 ss.
- SQUEGLIA M. (2020), *La natura 'polimorfa' del nuovo contratto di espansione: la risposta legislativa alla trasformazione digitale e all'Industria 4.0*, in ADL, n. 3, pp. 589 ss.
- SQUEGLIA M. (2012), *Previdenza contrattuale e fondi di solidarietà bilaterali*, in DRI, n. 3, pp. 628 ss.
- STAMERRA F. (2020), *I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo dopoguerra al Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 90, pp. 47 ss.
- STERN P. (2012), *Il nodo (irrisolto) del costo del lavoro. Questo è il vero nemico dell'occupazione*, in P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 1, pp. 20 ss.
- STJERNO S. (2009), *Le tradizioni di solidarietà*, in RDSS, n. 2, pp. 267 ss.
- STREECK W. (2013), *Tempo guadagnato – La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, Feltrinelli
- STREECK W. (2000), *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in SM, n. 1, pp. 13 ss.
- SUPIOT A. (2015), *Introduction*, in ID. (a cura di), *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, pp. 7 ss.
- SUPIOT A. (2010), *L'esprit de Philadelphie. La justice social face au marché total*, Seuil
- SURDI L. (2018), *Il sistema dei fondi di solidarietà*, in C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Giuffrè, pp. 100 ss.
- THOMAS G. (1999), *La riforma del sistema di finanziamento del reddito da pensione*, in M. BUTI, D. FRANCO, L.R. PENCH (a cura di), *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma*, Il Mulino
- TIRABOSCHI M. (2022), *La sfida del reddito di cittadinanza tra economia di mercato ed economia del sussidio*, AA.VV., *Scritti in onore di Oronzo Mazzotta*, Cacucci, pp. 1373 ss.
- TIRABOSCHI M., SACCONI M. (2021), *Lavoro agile: un decalogo per il post emergenza*, Policy Paper ADAPT

Bibliografia

- TIRABOSCHI M., BRUNETTA R. (2021), *Il lavoro agile o smart working nella pubblica amministrazione: prospettive e criticità*, Working Paper ADAPT
- TIRABOSCHI M. (2019), *Labour Law and Welfare Systems in an Era of Demographic, Technological, and Environmental Changes*, Cambridge Scholars Publishing
- TIRABOSCHI M. (2017), *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, n. 335
- TIRABOSCHI M., CASANO L. (2017), *Fondi interprofessionali da ripensare per una moderna organizzazione del mercato del lavoro*, in *Professionalità*, n. 2, pp. 1 ss.
- TIRABOSCHI M. (2016), *“Jobs Act” e ricollocazione dei lavoratori*, in *DRI*, n. 1, pp. 119 ss.
- TIRABOSCHI M. (a cura di) (2016), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè
- TIRABOSCHI M., SPATTINI S., TSCHOELL J. (2015), *Disoccupazione e sostegno al reddito. Novità e disciplina dopo il Jobs act (D.Lgs. n. 22/2015)*, Gruppo 24 Ore
- TIRABOSCHI M. (2015), *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in F. CARINCI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni. Commentario agli schemi di decreto legislativo presentati al Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 e alle disposizioni lavoristiche della legge di stabilità*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 37, pp. 158 ss.
- TIRABOSCHI M. (2015), *Il lavoro etero-organizzato*, in *DRI*, n. 4, pp. 978 ss.
- TIRABOSCHI M. (2015), *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times. The Italian Labour Relations in a Global Economy*, ADAPT University Press
- TIRABOSCHI M. (2013), *Riforma Fornero delle pensioni e staffetta generazionale: quale coerenza, quale efficacia, quali vantaggi e per chi?*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 30 maggio 2013
- TIRABOSCHI M. (2013), *Bilateralismo e enti bilaterali: la nuova frontiera delle relazioni industriali in Italia*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, pp. 647 ss.
- TIRABOSCHI M. (2010), *L’evoluzione normativa sugli ammortizzatori sociali tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *DRI*, n. 2, pp. 331 ss.
- TOPO A. (2016), *Obbligo di lavorare e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere «sociale»*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: Incentivi e sanzioni*, EUT pp. 171 ss.
- TORSELLO L. (2017), *La previdenza dei liberi professionisti e l’insostenibile arcipelago di regolamentazioni. Il caso della Cassa dei farmacisti*, in *RDSS*, n. 3, pp. 553 ss.
- TOSI P. (2015), *L’art. 2, comma 1, D. Lgs. n. 81/2015: una norma apparente?*, in *ADL*, n. 6, pp. 1129 ss.
- TREGLIA G. (2022), *Composizione negoziata della crisi d’impresa: la sorte del rapporto di lavoro*, in *DPL*, n. 16, pp. 972 ss.
- TREU T. (2020), *Diritto e politiche del lavoro tra due crisi*, in *DRI*, n. 2, pp. 235 ss.

- TREU T. (2017), *Flexicurity e oltre*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, n. 135
- TREU T. (2016), *Le riforme del lavoro: una retrospettiva per analizzare il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 54
- TREU T. (2012), *Flessibilità e tutele nella riforma del lavoro*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.INT, n. 155
- TREU T. (1985), *La disciplina legale dei contratti di solidarietà: riflessioni generali*, in DL, n. I, pp. 14 ss.
- TREU T. (1979), *Art. 35*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 35-40*, Zanichelli-II Foro Italiano, I, pp. 72 ss.
- TROJSI A. (2016), *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni: riforma costituzionale e anticipazioni legislative*, in RGL, n. 3, I, pp. 496 ss.
- TRUBEK D. M., TRUBEK L. G. (2004), *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination*, in ELJ, pp. 343 ss.
- TUFO M. (2020), *I working poor in Italia*, in RDSS, n. 1, pp. 185 ss.
- TULLINI P. (2019), *Le collaborazioni etero-organizzate dei riders: quali tutele applicabili?*, in LDE, n. 1, pp. 7 ss.
- TUORI K. (2012), *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Papers Law 2012/28
- TURSI A. (2020), *La disciplina del lavoro etero-organizzato: tra riqualificazione normativa del lavoro subordinato, tecnica rimediatale, e nuovo paradigma di protezione sociale*, in LDE, n. 1, pp. 15 ss.
- TURSI A. (2013), *I fondi di solidarietà bilaterali*, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, pp. 475 ss.
- TURSI A. (1988), *Contratti di solidarietà e rapporto individuale di lavoro*, in DLRI, pp. 85 ss.
- VALENTE L. (2022), *Transizioni occupazionali, politiche attive del lavoro e ruolo del sindacato nell’era del Governo Draghi*, in *Bollettino ADAPT*, n. 7
- VALENTE L. (2020), *“Nuove competenze” soffocate dalla burocrazia*, in *Lavoce.info*, 27 ottobre
- VALENTE L. (2020), *La sospensione delle misure di condizionalità*, in D. GAROFALO (a cura di), *Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 90, pp. 277 ss.
- VALENTE L. (2016), *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, Giuffrè
- VALENTE L. (2019), *I diritti dei disoccupati. Le politiche del lavoro e il welfare dal Jobs Act al reddito di cittadinanza*, Cedam
- VANDENBROUCKE F., ANDOR L., BEETSMA R., BURGOON B., FISCHER G., KUHN T., LUIGJES C., NICOLI F. (2020), *The European Commission’s SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, in VOX, CEPR Policy Portal, 6 aprile

Bibliografia

- VANDENBROUCKE F., C. BERNARD, G.D. BAERE (a cura di) (2017), *A European Social Union after the crisis*, Cambridge University Press
- VARESI P. A. (2022), *Eccedenza strutturale del personale*, in *DPL*, n. 13, pp. 763 ss.
- VARESI P.A. (2020), *Fondo nuove competenze: ottime le finalità, poco efficaci le scelte organizzative*, in *Ipsa-Professionalità Quotidiana*, 31 ottobre 2020
- VARESI P.A. (2020), *SURE: uno strumento dell'UE per mitigare i rischi di disoccupazione*, in *Quotidiano Ipsa*, 16 maggio 2020
- VARESI P.A. (2021), *Crisi aziendali: sostegno al reddito e formazione dei lavoratori*, in *DPL*, n. 1, pp. 35 ss.
- VARESI P.A. (2021), *Ritorno dell'Assegno di ricollocazione e programma GOL*, in *DPL*, n. 9, pp. 532 ss.
- VARESI P.A. (2011), *La protezione sociale dei lavoratori al tempo della "grande crisi" (2008-2010)*, in AA.VV., *Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale. Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, pp. 1295 ss.
- VENDITTI L. (2022), *Gli ammortizzatori sociali emergenziali dei fondi bilaterali di solidarietà*, in *MGL*, n. 1, pp. 811 ss.
- VENDITTI L. (2016), *Gli ammortizzatori "privati"*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 255 ss.
- VENDITTI L. (2015), *La tutela contro i licenziamenti illegittimi nel d.lgs. n. 23/2015*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, Atti del Convegno di Benevento del 2 ottobre 2015, ESI, pp. 73 ss.
- VENDITTI L. (1999), *Autotutela sindacale e dissenso*, Jovene
- VENETO G., COPPOLA A. (1986), *Legittimità costituzionale della diversità di trattamento minimo pensionistico tra lavoratori autonomi e subordinati*, in *DL*, II, pp. 314 ss.
- VENTURA A. (2016), *Il "Jobs Act" e la bilateralità "perduta": dal Fondo di solidarietà residuale al Fondo di integrazione salariale*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione guadagni nel Jobs Act 2*, Cacucci, pp. 309 ss.
- VENTURA A. (2018), *Operatività del fondo di integrazione salariale per i dipendenti degli studi professionali*, documento di ricerca della Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 7 giugno 2018
- VERGARI S. (2018), *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 351
- VIANELLO R. (2020), *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *RGL*, n. 4, I, pp. 661 ss.
- VIDIRI G. (2015), *Art. 2 del D. Lgs. n. 81/2015 e lavoro autonomo: verso un diritto del lavoro a formazione giurisprudenziale?*, in *ADL*, n. 6, pp. 1216 ss.
- VIGLIOTTI G.I. (2020), *Note sulla cassa integrazione in deroga al tempo del diritto emergenziale*, in *Giustiziavivile.com*, n. 3, pp. 251 ss.
- VINCI S. (2011), *Il fascismo e la previdenza sociale*, in *Annali della facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Cacucci
- VINCIERI M. (2022), *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in *RDSS*, n. 1, pp. 29 ss.

- VITERBO A. M., CISOTTA R. (2012), *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, pp. 323 ss.
- VITERBO A., F. COSTAMAGNA (2013), *L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi dell'euro*, in N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole, valori ed etica*, Editoriale Scientifica, pp. 167 ss.
- WILTHAGEN T. (2012), *Flexicurity Practices in the EU – Which Way is Up?*, in www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/reflect/
- WILTHAGEN T. (1998), *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, Social Science Research Center, Discussion Paper No. FS I 98-202.
- WOLFF G. B. (2012), *A Budget for Europe's Monetary Union*, Bruegel Policy Contribution, n. 22
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, 1992
- ZAMPINI G. (1999), *Enti Bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, in *ILL&J*, pp. 1 ss.
- ZILIO GRANDI G., BIASI M. (2016), *Introduzione: una riforma in più "fasi"*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act"*, Cedam, pp. 6 ss.
- ZOLI C. (2020), *La tutela dell'occupazione nell'emergenza epidemiologica fra garantismo e condizionalità*, in *Labor*, n. 4, pp. 439 ss.
- ZOLI C. (2010), *Contratto collettivo come fonte e contrattazione collettiva come sistema di produzione di regole*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, tomo I, *Le fonti del diritto del lavoro*, Cedam, pp. 494 ss.
- ZOPPOLI L. (2020), *Dopo la digi-demia: quale smart working per le pubbliche amministrazioni italiane?*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".INT, n. 421
- ZOPPOLI L., MONDA L. (2020), *Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *DRI*, n. 2/3, pp. 307 ss.
- ZOPPOLI L. (2007), *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, n. 1, pp. 75 ss.
- ZUCARO R. (2021), *L'impatto della pandemia sul reddito da lavoro non subordinato, possibili scenari*, in *LDE*, n. 3, pp. 2 ss.

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017

63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019

84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Filì (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020
94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021
95. V. Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, 2022
96. D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, A. Trojsi (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, 2023

SOCI ADAPT

Adecco Group	Confprofessioni	IAL FVG
ANCL Nazionale	Coopfond-Legacoop nazionale	Ifoa
ANCL Veneto	Cremonini	IHI Charging Systems International
Aninsei	Danone Company	Inail
ANPIT	Day Ristoservice	LavoroPiù
Assindustria Veneto-centro	Edenred Italia	Manageritalia
Assoimprenditori Alto Adige	Elettra Sincroton Trieste	Manpower
Assolavoro	Enel	Manutencoop
Assolombarda	Esselunga	Marchesini Group
ASSTRA	Farindustria	MCL
Baker Hughes	Federalberghi	Mercer
Brembo	Federdistribuzione	Nexi Payments
Cisl	FederlegnoArredo	Randstad Italia
COESIA	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
Coldiretti	Federmeccanica	SNFIA
Confartigianato	Femca-Cisl	Synergie Italia
Confcommercio	Fim-Cisl	Ugl
Confcooperative	Fincantieri	Uiltec
Confetra	Fipe	Umana
Confimi Industria	Fisascat	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Belluno Dolomiti	Fondazione Fai-Cisl	WEC
Confindustria Bergamo	Gi Group	W. Training
Confindustria Cuneo	Heineken	

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

