

Premessa

Il presente lavoro vuole fornire un quadro normativo e descrittivo dei principali strumenti di tutela del reddito esistenti nel nostro Paese, non trascurando l'importanza di affrontare, in via preliminare, le questioni di carattere socio-esistenziale che più direttamente investono quelle categorie di lavoratori toccati dalla crisi.

Considerando l'attualità dei temi trattati e l'oggetto dell'analisi condotta, appare imprescindibile procedere di pari passo con quelle che sono le recenti tendenze riformatrici in materia, dalle modifiche che la Legge Fornero ha apportato all'istituto della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria alle principali novità introdotte dal decreto sugli ammortizzatori sociali n. 22/2015, attuativo del Jobs Act¹ ed entrato in vigore il 7 marzo 2015, in tema di sostegno al reddito.

Nel corso della trattazione si è tenuto conto, tra l'altro, delle più recenti modifiche apportate dal decreto correttivo del Jobs Act, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 23 settembre ed intervenuto in materia di ammortizzatori sociali sul decreto legislativo n. 148 del 2015.

La necessità di un riassetto del sistema degli ammortizzatori sociali è stata al centro di forti discussioni fin dagli anni '70, nell'ambito del dibattito politico nazionale, quando il sistema, sotto impulso della crisi economica e dell'avanzare delle emergenze occupazionali, ha subito “una vera e propria mutazione genetica”².

Il sistema, pur nel suo più elevato grado di criticità, non ha registrato alcun intervento riformatore sino agli inizi degli anni '90 con la legge n. 223/1991 che, attuando la rivisitazione dei trattamenti straordinari di Cassa Integrazione ed istituendo l'indennità di mobilità, ha posto in essere un significativo intervento di riforma del sistema di ammortizzatori sociali ma che, purtroppo, non è riuscito a superare il problema della disparità di trattamento e di tutela tra i settori produttivi.

¹ Quando si parla di Jobs Act occorre tener presente la struttura complessiva della disciplina contenuta nella legge delega n. 183/2014, e i successivi decreti legislativi attuativi, d.lgs. n. 22/2015 (ammortizzatori sociali in costanza di disoccupazione), d.lgs. n. 23/2015 (contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti); d.lgs. n. 148/2015 (decreto sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto); d.lgs. n. 150/2015 (servizi per il lavoro e politiche attive); d.lgs. n. 149/2015 (istitutivo dell'agenzia ispettiva unica del lavoro). B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e regioni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1/2016, volume 26, p.1.

² F. LISO, *Il problema della riforma degli ammortizzatori sociali nell'iniziativa del Governo*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 107.

Le notevoli criticità e disfunzioni presenti nel nostro Paese, aggravate dalla persistente diffusione del lavoro sommerso, non consentono ricostruzioni statistiche precise sull'effettivo stato di disoccupazione esistente e, conseguentemente, non permettono di percepire le reali dimensioni del fenomeno.

Le condizioni oggettivamente precarie del mercato del lavoro e l'iniqua distribuzione delle tutele incidono repentinamente sulla sicurezza dei lavoratori in termini di stabilità dell'impiego.

La garanzia a tutti i lavoratori di criteri egualitari di accesso a tutte le forme di integrazione del reddito e la predisposizione di un sistema degli ammortizzatori sociali più equo ed efficiente rappresentano un obiettivo raggiunto solo parzialmente.

Tra il sistema italiano e i modelli più diffusi negli altri Paesi europei si riscontrano differenze dovute essenzialmente al fatto che, in Italia, il sistema degli ammortizzatori sociali si è concentrato prevalentemente sulla conservazione del posto di lavoro, mentre, nella maggior parte dei Paesi europei, si è data priorità al sostegno al reddito in caso di disoccupazione.³ L'analisi di quest'ultimo profilo appare indispensabile per cogliere quegli elementi che, secondo l'esperienza maturata negli ordinamenti degli altri Stati membri, possono risultare proficui in vista di una riforma del sistema italiano. Proprio per questo l'intento che ci si pone è quello di verificare le modalità attraverso le quali il nostro ordinamento tenta di collegare la tutela del reddito alla promozione dell'occupazione⁴.

Nell'ambito della tanto attesa ed auspicata universalizzazione delle tutele, la riforma Fornero, di cui alla Legge n. 92/2012, ha introdotto in alcuni casi decisive novità (ASpI, fondi bilaterali di solidarietà) evitando, tuttavia, di intervenire significativamente su altri istituti preesistenti (Cassa Integrazione Ordinaria e Straordinaria).

In tale contesto assistiamo anche al fenomeno della rivitalizzazione dei Contratti di solidarietà, ai quali, dopo anni di sostanziale emarginazione, le esigenze connesse alla

³ CNEL, *La situazione degli ammortizzatori sociali in Italia ed in Europa*, ottobre 2003, p. 17.

⁴ Si noti che di recente Confindustria e sindacati confederali (CGIL, CISL e UIL) hanno sottoscritto un documento che contiene una serie di proposte da sottoporre al Governo, alla luce del Jobs Act che ha eliminato dal 2017 mobilità e Cassa Integrazione in deroga. Più compiutamente si tratta di un accordo che contempla percorsi differenziati a seconda delle tipologie di crisi aziendale con la previsione, nel caso di imprese in cui sono in corso trattamenti di Cassa Integrazione e sono previsti esuberi, di un accordo sindacale che preveda un piano operativo di ricollocazione, finalizzato a favorire la formazione e la ricollocazione dei lavoratori, già durante il periodo di Cassa Integrazione. Per i casi di crisi aziendale che invece presentano concrete possibilità di rilancio delle attività produttive, la proposta è quella di introdurre alcuni correttivi alla disciplina degli ammortizzatori sociali chiedendo di prolungarli oltre i 24 mesi. B. WEISZ, *Nuovi ammortizzatori sociali per crisi aziendale*, in www.pmi.it.

crisi economica hanno dato nuovo slancio fino ad assumere oggi la veste di strumenti di primaria utilità nella gestione di fenomeni di esubero del personale.⁵

Non va inoltre dimenticato il decreto legislativo n. 148 del 2015 attuativo del Jobs Act che è intervenuto su alcune delle tutele previste dalla Legge Fornero con la previsione della Nuova Prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego c.d. NASpI, che va a sostituire la precedente ASpI e mini-ASpI, allungandone la durata e ampliandone ulteriormente il campo di applicazione, e la Dis-coll, Indennità di Disoccupazione per i Collaboratori, erogata ai collaboratori coordinati e continuativi ed a progetto che abbiano perduto involontariamente l'occupazione.

Tuttavia l'obiettivo dell'allargamento della platea di beneficiari è stato raggiunto solo in parte con l'ampliamento agli apprendisti e per quanto concerne i datori di lavoro, invece, sono stati inclusi solo quelli con più di cinque lavoratori.

Si ritiene che tale *gap* possa essere tuttavia colmato, così come avvenuto nel settore artigiano, attraverso l'intervento dei Fondi di solidarietà bilaterale che, spontaneamente, estendano la platea dei beneficiari anche al di sotto della soglia prevista per il Fondo di integrazione salariale applicabile per i datori di lavoro non destinatari di ammortizzatori sociali e per i quali non siano stati istituiti fondi⁶.

I Fondi di solidarietà bilaterali potrebbero prevedere anche l'intervento di integrazione dell'indennità NASpI sia in termini di durata che di misura assicurando, in tal modo, un maggior sostegno al reddito del lavoratore in attesa di un'utile collocazione nel mercato del lavoro.

Ma più che una vera e propria riforma si dovrebbe procedere ad un taglio drastico di norme e interventi che, in forma derogatoria e spesso anche confusionaria, hanno modificato i termini applicativi di disposizioni che, se ben attuate e monitorate, avrebbero potuto essere più che funzionali.⁷

⁵ A. M. D'AMATO, *I Fondi di solidarietà bilaterali e nuovi ammortizzatori sociali. Evoluzione normativa dalla Legge n. 662 del 1996 alla Riforma con Legge Delega 10 dicembre 2014, n. 183 c.d. Jobs Act*, Cacucci, Bari, 2015, p. 16.

⁶ Tale riflessione è emersa durante l'intervento del prof. Pandolfo, Professore presso l'università La Sapienza di Roma, nel corso di uno degli eventi del Festival del lavoro 2016, organizzato dalla Fondazione Studi dei Consulenti del lavoro, tenutosi a Roma il 30 giugno 2016.

⁷ L. RASPANTI, S. STIFANELLI, *Riflessioni sul Jobs Act*, in www.cndcec.it.

In tal senso, potrebbe prospettarsi un nuovo Testo unico delle norme in materia di lavoro in grado di razionalizzare e ridurre la copiosa mole di leggi che, talune volte, risultano di difficile raccordo anche per gli addetti ai lavori.

La realizzazione del Jobs Act è importante anche per la credibilità dell'Italia al tavolo di Bruxelles, oltre che per la riapertura del flusso degli investimenti diretti stranieri nel nostro Paese.⁸ A tal riguardo, si ritiene che l'obiettivo della protezione della condizione del disoccupato potrebbe eventualmente svilupparsi attraverso l'integrazione degli strumenti di sostegno al reddito con interventi a base universalistica.

Tuttavia, l'Italia non deve mutuare modelli già introdotti in altri paesi, ma sviluppare le soluzioni più adatte al contesto italiano; la prevalenza di una determinata soluzione piuttosto che di un'altra risulta rimessa alle condizioni socio-politiche ed economiche del momento, nonché al relativo grado di consenso sociale acquisito. Rimane poi la necessità di una sperimentazione, nel concreto, dei singoli modelli di tutela proposti trovando solo, in termini fattuali, la loro effettiva credibilità.

⁸ Così, P. ICHINO, (intervista a), *Dalla Riforma Fornero al Jobs Act, Cosa ne pensano le aziende.*, Supplemento allegato al n. 1/2 2015 di HARVARD BUSINESS REVIEW.

CAPITOLO PRIMO - Tecniche di tutela dell'occupazione e della disoccupazione: il sistema degli ammortizzatori sociali

1.1 Le principali tecniche di tutela della crisi occupazionale

Le prime leggi in ambito di politiche industriali che hanno affrontato il tema della gestione delle crisi occupazionali sono state emanate già negli anni '70 (v. la legge n. 675/1977), prefigurando inusuali modelli di mobilità interaziendale. Sempre in questo ambito è da considerare la legge n. 223/1991, testo di riferimento che ha cercato di integrare tutele interne al rapporto di lavoro, che sono rappresentate sostanzialmente dall'istituto della Cassa Integrazione nelle sue diverse articolazioni, con tutele esterne, improntate alla gestione dei processi di mobilità della manodopera e all'adozione di varie pratiche incentivanti.⁹ Il testo legislativo richiamato pur rivelandosi alquanto efficace sul piano operativo in quanto ha consentito di affrontare crisi congiunturali e innumerevoli mutamenti del sistema produttivo, è stato in realtà concepito con riferimento al solo settore industriale che all'epoca costituiva ancora il motore trainante della nostra economia. Così, quando nel corso degli anni '90 si è registrato un'irresistibile sviluppo del terziario avanzato contemporaneamente alla crisi di importanti gruppi bancari e assicurativi, il modello normativo posto dalla legge n. 223/1991 ha rivelato tutta la sua parzialità. Si rendeva necessario un riammodernamento dell'intero sistema finanziario attraverso operazioni di concentrazione e di riqualificazione delle aziende con conseguenti pesanti ricadute sul piano occupazionale. Emergeva in tutta la sua gravità la mancanza di un sistema generale di ammortizzatori e questo rendeva necessario il ricorso a soluzioni interne per lo più autofinanziate.

A conferma della situazione allora vigente ricordiamo la crisi che ha colpito grandi aziende pubbliche come le Poste, i Monopoli, l'Alitalia, le Ferrovie, prive di un adeguato sistema di ammortizzatori sociali e che rendeva necessario il ricorso a rimedi speciali, sia predisponendo tecniche già collaudate nel settore primario che sperimentando soluzioni originali nell'ambito del ricorso ai contratti di solidarietà e ai «prepensionamenti»¹⁰.

⁹ G. FERRARO, *Crisi occupazionali e tecniche di tutela*, WPC.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2013, 189, p.4.

¹⁰ Politiche di prepensionamento affiorano periodicamente nell'ordinamento italiano in maniera organica sin dagli anni '80: v. legge n. 155/1981 a cui viene fatto intenso ricorso per fronteggiare l'eccedenza di manodopera registrato nell'intero decennio (così S. Sacchi – P. Vesan, *Le politiche*, p.149). Politiche di incentivazione all'esodo sono poi periodicamente riaffiorate negli anni successivi sia nel settore privato sia nel settore pubblico, a volte mascherate da procedure di mobilità che precludevano a forme di anticipazione dello stato di quiescenza.

In questo assetto complessivo si è registrato un processo espansivo degli ammortizzatori sociali tradizionali con particolare riferimento a settori paralleli a quello industriale (servizi ausiliari, mense, istituti di vigilanza) o con un elevato tasso occupazionale (grande distribuzione commerciale, agenzie di viaggio e turismo con oltre 50 addetti); a questo si aggiunge la ricerca di soluzioni interne di tipo legale o convenzionale, sia in settori con scarse risorse finanziarie (artigianato, edilizia, agricoltura) nei quali gli interventi sono orientati al superamento di disagi collegati alla precarietà e stagionalità della produzione e del lavoro, sia in settori tradizionalmente forti come il caso degli istituti di credito e degli enti assicurativi nei quali si è cercato di incentivare esodi massicci di personale, specie prossimi al pensionamento, al fine di consentire un riassetto organizzativo e produttivo, una riduzione dei costi e un ampio *turnover*.

Modello di riferimento per forme alternative di protezione sociale di natura endo-settoriale è stata la legge 23 dicembre 1996, n. 662 la quale all'art.2, comma 28 prevede che, con uno o più decreti del Ministero del lavoro, sentite le organizzazioni sindacali, siano «definite in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali»¹¹.

Tra le misure adottate figuravano nello specifico la costituzione presso l'INPS di fondi settoriali come è avvenuto per i dipendenti del credito e per i dipendenti del credito cooperativo, per il personale di imprese esercenti l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile e in liquidazione coatta amministrativa, per il personale già dipendente dell'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e trasferito all'E.T.I. e società derivate, per il personale addetto ai servizi di riscossione dei tributi erariali, per il personale di Poste Italiane SpA, per il personale dipendente delle imprese assicuratrici.¹²

La situazione di dissesto di grandi enti creditizi ha portato invece all'introduzione di misure di agevolazione all'esodo, basti citare l'operazione di risanamento, ristrutturazione e privatizzazione del Banco di Napoli (legge 19 novembre 1996, n. 588) e la cessione al Banco di Sicilia della Sicilcassa in crisi (legge 8 novembre 1997, n. 338), avvenute prima della scomparsa degli enti originari inglobati in gruppi bancari più ampi.

¹¹ G. FERRARO, *op. cit.*, pp. 6 e ss.

¹² G. FERRARO, *op. cit.*, p. 7.

Un fondo ad hoc è stato istituito per le Ferrovie dello Stato a seguito di accordo collettivo stipulato nel 1998 e poi sostituito da un successivo accordo del 2009, recepito con decreto ministeriale (d.m. 23 giugno 2009, n. 510).

Analogamente è avvenuto per il personale del trasporto aereo dove si è registrata la contestuale estensione dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria e di mobilità anche al personale navigante dei vettori aerei e delle società da questi derivanti, a seguito di processi di riorganizzazione o trasformazione societarie. Questi trattamenti hanno poi richiesto una integrazione e un consolidamento per consentire il salvataggio dell'Alitalia (art. 2, legge 27 ottobre 2008, n. 166) e delle imprese operanti nel comparto (art. 2, comma 37, legge 22 dicembre 2008, n. 203), all'interno delle quali si è fatto uno spregiudicato ricorso alle tecniche di prepensionamento.¹³

In caso di riduzione del lavoro si è poi fatto ricorso ad una tipologia di intervento caratterizzato dalla subordinazione dell'azione pubblica alla disponibilità di risorse private presenti all'interno del settore di riferimento. Si tratta di una tecnica introdotta nel settore dell'artigianato, che prevede la partecipazione di enti bilaterali ed è poi stata estesa anche ad altri settori.

Con la crisi globale questo processo ha portato ad un ampio utilizzo dell'istituto degli "ammortizzatori in deroga", con conseguente estensione in settori tradizionalmente esclusi secondo criteri non predeterminati e sulla base di valutazioni discrezionali del potere politico. Si tratta di un'esperienza che è stata a lungo analizzata, da alcuni criticata in quanto pura espressione della discrezionalità politica e manifestazione dell'incapacità del sistema politico di progettare soluzioni protettive di carattere solidaristico e universalistico, da altri apprezzata per la sua flessibilità volta ad estendere l'ambito soggettivo di intervento dei tradizionali ammortizzatori sociali con l'utilizzo di tecniche inusuali che prevedono il coinvolgimento degli enti locali e degli enti bilaterali.¹⁴

1.1.1 ...in prospettiva comparatistica ed europea

Passando all'osservazione dei singoli sistemi di protezione sociale europei, seppur emerge una disomogeneità strutturale di fondo, è possibile tracciare profili comuni di tutela.

¹³ G. FERRARO, *op. cit.*, pp. 7 e ss.

¹⁴ G. FERRARO, *op. cit.*, pp. 8 e ss.

Tutti i sistemi giuslavoristici europei di protezione sociale prefigurano, infatti, la corresponsione di prestazioni economiche in sostituzione del reddito.

Il sistema che sovrintende dette prestazioni è di stampo marcatamente assicurativo, con la previsione del pagamento da parte dei lavoratori dei “contributi sociali” e la corresponsione, in caso di disoccupazione, di un trattamento indennitario.

Spesso, alle prestazioni indennitarie, si accompagnano eventuali sussidi “assistenziali” per i lavoratori disoccupati che non rientrano nel campo di applicazione dei trattamenti indennitari, ovvero in sostituzione di quegli stessi trattamenti al momento della loro cessazione (emblematico, in tal senso, è il caso della Spagna e Germania).

Nella maggior parte dei Paesi, l’assicurazione contro la disoccupazione è obbligatoria: soltanto in Svezia e Danimarca tale assicurazione è su base volontaria.¹⁵

La platea di beneficiari comprende generalmente tutti i lavoratori subordinati (e, in alcuni casi, anche i lavoratori autonomi, si pensi a Regno Unito e Svezia) entro i limiti dell’età pensionabile.

Gran parte dei Paesi prevedono un sistema di finanziamento delle prestazioni relative alla disoccupazione basato su meccanismi di tipo contributivo, con diverse aliquote di ripartizione degli oneri. Si riportino, a titolo esemplificativo, il caso della Germania dove la percentuale di contribuzione è uguale per datori di lavoro e lavoratori; in Danimarca, invece, i contributi sono solo a carico del lavoratore iscritto alla cassa; in Svezia è solo il datore di lavoro a sostenere l’onere.

Diverse sono poi le forme di sostegno al reddito alternative e/o sostitutive a quelle previste dal sistema assicurativo. Dette prestazioni, in taluni casi, intervengono al termine del periodo di erogazione dell’indennità di disoccupazione, ovvero per quei soli lavoratori disoccupati non assicurati contro la disoccupazione, ed ancora esclusi dal campo di applicazione dell’indennità di disoccupazione.

Tuttavia, è possibile effettuare una sorta di raggruppamento dei principali modelli di welfare di riferimento presenti nell’Unione europea. Un primo modello è quello “scandinavo”, che comprende il sistema svedese e danese, caratterizzati dalla volontarietà di adesione all’assicurazione contro la disoccupazione e da alti livelli di spesa pubblica

¹⁵ M. TIRABOSCHI, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano.*, p. 22.

per il sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati. Per contro, troviamo il modello “mediterraneo”, costituito dai sistemi di Spagna, Portogallo e Grecia (nonché da quello italiano), dove il livello di spesa pubblica per le prestazioni sociali di disoccupazione è generalmente basso ed i trattamenti sono commisurati alle retribuzioni percepite nei periodi precedenti la disoccupazione e sono legati ai contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro. Tra questi due modelli, si colloca il modello “continentale”, proprio di Francia, Austria, Belgio e Germania, con caratteristiche appunto intermedie. Del tutto singolare, infine, è il sistema “anglosassone” di Regno Unito e Irlanda, all’interno del quale si assiste alla previsione della concessione delle prestazioni in misura tendenzialmente indipendente rispetto al livello di retribuzione precedentemente percepito.¹⁶

Rapportando il sistema italiano ai principali strumenti europei di protezione sociale, emerge fondamentalmente una diversità negli obiettivi perseguiti.

L’obiettivo primario della tutela/conservazione del posto di lavoro si riflette conseguentemente anche sulla tipologia di strumenti che l’ordinamento giuslavoristico italiano predispone a protezione dei soggetti disoccupati.

E’ in tal senso sintomatico che, tra le principali misure di sostegno al reddito nel nostro sistema, figuri la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, che non trova fondamentalmente riscontro negli altri Paesi dell’Unione essendo finalizzata a perseguire finalità conservative del posto di lavoro.

Il legislatore italiano si è mostrato da sempre poco accorto nel predisporre adeguate politiche attive di reinserimento professionale dei lavoratori espulsi dal ciclo produttivo, a differenza di altri Paesi comunitari nei quali si è provveduto, da un lato, ad aumentare la ricollocabilità dei disoccupati mediante “mirati” interventi formativi e, dall’altro, a razionalizzare l’apparato amministrativo in termini di efficienza e funzionalità.

Transitando dalla prospettiva comparatistica a quella comunitaria, è opportuno, in *primis*, sottolineare la mancanza di un sistema “europeo” di tutela contro la disoccupazione.

I limitati provvedimenti adottati in materia, sono risultati poco funzionali alla realizzazione di una omogeneizzazione dei regimi nazionali di tutela. Al contrario, quei

¹⁶ M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 42.

provvedimenti hanno incentivato la proliferazione di discipline statali che, almeno sotto il profilo della tutela sostanziale, rimangono fortemente differenziate.

Considerando, tra i provvedimenti comunitari emanati, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, si noti come la stessa pur ponendo l'accento sull'importanza di garantire l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale in caso di perdita del posto di lavoro, è mero documento "politico" dal contenuto programmatico, privo di reale efficacia vincolante per i singoli Stati membri.

Neppure sul piano normativo è dato riscontrare vere e proprie disposizioni a tutela della disoccupazione, a causa essenzialmente del criterio dell'unanimità richiesto dalle norme del Trattato di Maastricht per l'adozione di provvedimenti rientranti nel campo della sicurezza e della protezione sociale dei lavoratori, ma anche per l'impossibilità di operare un'armonizzazione dei regimi nazionali, data la loro estrema varietà.

A completamento dell'analisi sin qui condotta è possibile rintracciare alcune tendenze comuni che caratterizzano gli ordinamenti nazionali in materia di strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione.

La tendenza generale va verso un inasprimento, più o meno consistente, dei requisiti di accesso alle prestazioni con conseguente riduzione dell'entità e della durata dei trattamenti.

1.2 Misure di supporto al reddito per i disoccupati

Le misure di supporto al reddito per i lavoratori disoccupati rientrano tra gli interventi di politica passiva del lavoro. Tra gli strumenti più ampiamente utilizzati ricordiamo l'indennità di disoccupazione, spettante ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente l'occupazione.¹⁷

Sistemi consolidati di indennità di disoccupazione sono presenti in tutti i paesi dell'Unione europea seppur con l'attuazione periodica di modifiche alle regolamentazioni in materia per consentire l'adeguamento della misura all'incremento del numero dei disoccupati. Nello specifico, gli interventi modificativi hanno toccato l'ammontare del sussidio, la durata e le categorie di aventi diritto. Si è proceduti alla semplificazione dei criteri di accesso e all'estensione della durata del diritto al beneficio, mentre in alcuni casi

¹⁷ S. SPATTINI, *Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato*, in «Diritto delle Relazioni Industriali», 2012, n.3, p. 683.

sono state introdotte nuove misure di sostegno al reddito per quelle categorie di lavoratori escluse dai trattamenti.¹⁸

1.3 Misure per il mantenimento dell'occupazione

Le misure volte alla conservazione dell'occupazione consistono prevalentemente in aiuti diretti o indiretti alle imprese. Si richiamano, in questo ambito, interventi volti a ridurre l'ammontare dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro con riguardo ai lavoratori già assunti dall'impresa o a dilazionarne il versamento; prestiti a interessi ridotti ma anche aiuti indiretti, rappresentati da investimenti pubblici in infrastrutture o incentivi agli acquisti per i consumatori.¹⁹

Tra le misure indirizzate alla conservazione dei posti di lavoro si segnalano, inoltre, aiuti alle imprese allo scopo di favorire la formazione dei lavoratori occupati o sospesi dal lavoro con l'obiettivo di accrescere le loro competenze in vista della ripresa economica. In alcuni casi, l'accesso al sostegno al reddito per i lavoratori in riduzione oraria o in sospensione dal lavoro è subordinato alla partecipazione ai percorsi formativi organizzati nell'ambito dell'attività d'impresa. La tipologia di conoscenze e competenze richieste è strettamente influenzata dalle modifiche che intervengono nella struttura economica di un paese, nell'organizzazione del lavoro senza contare la tendenza occupazionale verso lavori a maggiore intensità di conoscenze e competenze (*knowledge and skill-intensive jobs*). Dalle osservazioni fatte, emerge l'importanza per i lavoratori a rischio di disoccupazione di stimolare processi di istruzione e formazione al fine di acquisire le competenze che saranno richieste nel mercato del lavoro del post-crisi. In alcuni ordinamenti, infatti, sono previsti incentivi o contributi pubblici a supporto dei costi di formazione sostenuti dai datori di lavoro per i loro dipendenti.²⁰

1.4 Il sistema degli ammortizzatori sociali: origine ed evoluzione

L'istituto delle integrazioni salariali viene contemplato per la prima volta dal contratto collettivo del 13 giugno '41 stipulato tra la confederazione degli industriali e quella dei

¹⁸ S. SPATTINI, *op. cit.*, p. 684.

¹⁹ S. SPATTINI, *op. cit.*

²⁰ S. SPATTINI, *op. cit.*

lavoratori dell'industria.²¹ Alla sua origine, è stato concepito per garantire al settore operaio, già inserito nell'ambito del processo produttivo aziendale, il mantenimento dei livelli di retribuzione in occasione di eventi di forza maggiore con conseguente riduzione dell'orario di lavoro o sospensione dell'attività lavorativa. Nello specifico era contemplata la corresponsione agli operai, costretti a subire una riduzione dell'orario di lavoro (inferiore a 40 ore settimanali) con conseguente riduzione del salario, di un trattamento economico pari al 75 per cento della retribuzione.

L'intervento della Cassa Integrazione era subordinato, previa denuncia di riduzione dell'orario di lavoro, alla decisione di apposite Commissioni provinciali insediate presso le sedi dell'INPS.²² Alla fine di ogni periodo di paga, il datore di lavoro procedeva all'anticipo dell'importo del trattamento economico, il quale veniva successivamente rimborsato dalla Cassa Integrazione tramite il sistema del rendiconto a conguaglio dei contributi dovuti all'INPS. La Cassa Integrazione veniva finanziata attraverso un contributo pari al 5 per cento delle retribuzioni lorde corrisposte dal datore di lavoro. In considerazione del peggioramento dello stato dei lavoratori dell'industria, venne introdotta, quale premessa del contratto collettivo del 13 giugno 1941, la durata eccezionale del trattamento pari a 6 mesi, salvo disdetta, successivamente prorogata tacitamente a causa del peggioramento della situazione economica generale.

La prima fase dell'istituto delle integrazioni salariali venne denominata «**gestione contrattuale**» e durante questa fase la Cassa Integrazione ebbe un ruolo marginale, anche per l'esigenza di salvaguardarne l'autonomia rispetto all'assicurazione disoccupazione involontaria. Gli obiettivi che si volevano conseguire in questa prima fase erano diretti ad evitare la dispersione di manodopera qualificata oltre alla predisposizione, per le categorie operaie colpite dalla contrazione produttiva originata dal secondo conflitto mondiale, di forme di retribuzione che mantenessero inalterato e continuativo il rapporto di lavoro con l'azienda.

Ma i criteri prefissati originariamente in materia di Cassa Integrazione non trovarono applicazione per i danni subiti dalle industrie a seguito del conflitto mondiale; a questo si aggiungeva il blocco dei licenziamenti dei lavoratori dell'industria, stabilito con i decreti

²¹ V. MANGIACAPRA, *La cassa integrazione guadagni: cenni sull'origine ed evoluzione: applicazione*, 1984, p. 5.

²² G. BONATI, L. TOSATO, *CIG ordinaria e straordinaria: domanda, durata, misure: aspetti previdenziali e fiscali; solidarietà e mobilità*, Pirola, Milano, 1995, p.3.

del 20 gennaio e del 13 febbraio 1945, che aveva portato ad una eccedenza di ore lavorative rispetto alle effettive esigenze produttive dell'impresa, per cui si rese necessario adottare nuove misure atte ad eliminare o contenere tale situazione. Così venne emanato il D.Lgs. Lgt. 21 agosto 1945, n. 523 il quale confermando il blocco dei licenziamenti, stabiliva che ai lavoratori sospesi temporaneamente o con meno di 48 ore di lavoro alla settimana sarebbe spettata, per le ore non prestate comprese tra le 0 e le 48, un'integrazione pari al 75 per cento della retribuzione persa. La previsione nel decreto, dell'anticipo dei fondi necessari da parte dello Stato, senza aggravio di interessi, rappresentò un primo passo verso l'abbandono dello schema rigidamente mutualistico caratterizzante in precedenza la gestione contrattuale.

L'intervento della Cassa venne esteso anche agli impiegati. L'erogazione dell'integrazione salariale avveniva su semplice domanda, senza preventiva autorizzazione e previsione di alcuna condizione. La previsione a carico del datore di lavoro di un terzo di quanto erogato disincentivò facili ricorsi all'istituto delle integrazioni salariali.

Il D.Lgs. Lgt. n. 523 operava nel nord Italia mentre nell'Italia meridionale vigeva ancora il contratto collettivo del 13 giugno 1941, il quale venne sospeso dal 1° giugno 1945.

Rendendosi necessario e avvertito da più parti un riordino della materia, con l'emanazione del D.Lgs. C.P.S. 12 agosto 1947, n. 869, "*Nuove disposizioni sulle integrazioni salariali*", scomparve il vecchio e frammentario sistema della Cassa Integrazione Guadagni.

Da questo momento in poi ebbe inizio la **gestione normale** dell'istituto delle integrazioni salariali.

Com'è dato osservare, con l'andar del tempo la disciplina del trattamento di integrazione salariale ha avuto numerose e rilevanti modifiche ed estensioni, collegate alla trasformazione della realtà economica e produttiva del Paese, sempre più interessata da processi di continuo e rapido rinnovamento scientifico, tecnologico ed organizzativo ed influenzata da fattori in parte congiunturali e per lo più strutturali, interni ed esterni al Paese, comunque incidenti sull'andamento del mercato.²³

²³ INPS, *Integrazioni salariali: le fonti legislative*, 1986, p.5.

Si è assistito, dal dopoguerra ad oggi, ad una vera e propria stratificazione normativa con il susseguirsi di interventi legislativi particolari che nella realtà dei fatti apparivano poco organici e strutturali.

Nell'attesa di una vera e propria riforma degli ammortizzatori sociali, il legislatore ha provveduto all'introduzione di misure a sostegno del reddito di "varie" tipologie di lavoratori. Durante questo lungo periodo di attesa, partiti, sindacati, governi e dottrina hanno presentato numerosi progetti di riforma, spesso contrastanti tra di loro.²⁴

Il contrasto sta nella scelta sul se favorire le esigenze di bilancio dello Stato e degli enti previdenziali piuttosto che disporre una estensione generale delle tutele.

In considerazione dell'esigenza di emanare norme specifiche in rapporto alla sfera di intervento, si è registrato un progressivo accumulo di disposizioni che non sempre hanno agevolato la gestione normale dell'istituto, operante nei confronti delle aziende appartenenti al settore dell'industria in genere, dell'edilizia e dell'agricoltura.

Le problematiche connesse allo specifico settore d'intervento hanno reso necessaria una costante revisione della normativa, anche per far fronte a nuove e imprevedibili emergenze.

Tra gli interventi normativi che meritano di essere menzionati, ancorché incompleti e mal riusciti, citiamo il D.Lgs. n. 276/2003, «*Legge Biagi*»²⁵, che si poneva l'obiettivo di eliminare qualsiasi limitazione individuale all'ingresso nel mondo del lavoro. Ma alla flessibilità del lavoro, prevista dalla normativa, non ha fatto seguito una riforma degli ammortizzatori sociali generando una situazione effettiva di precariato, ciò soprattutto in un contesto nel quale non è facile e rapido il ricollocamento nel mondo del lavoro.

La legge n. 350/2003 ha invece previsto per i lavoratori che beneficiano del sostegno economico, l'obbligatoria partecipazione a corsi di orientamento e di formazione, condizionando il godimento del trattamento all'effettiva frequenza o ricerca di un lavoro;

²⁴ F. PIZZI, F. RUSSO, G. E. DE FILIPPIS, *Aspi e nuovi ammortizzatori sociali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 7.

²⁵ Preceduta dal *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia* del 2001, redatto da un gruppo di lavoro coordinato da Maurizio Sacconi e Marco Biagi, conteneva "Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità". Da esso derivò il D.Lgs. n. 276/2003, *Legge Biagi*.

ancora, la legge n. 33/2009 che ha introdotto gli *ammortizzatori sociali in deroga*, includendo tra i possibili beneficiari categorie tradizionalmente prive di tutela²⁶.

Da ultimo, non può sfuggire l'Assicurazione Sociale per l'Impiego entrata in vigore dal 1° gennaio 2013 e poi sostituita dalla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI) introdotta dal Decreto Legislativo del 4 marzo 2015 n.22, oltre al nuovo assetto degli ammortizzatori sociali entrato a regime nel 2017.

1.4.1 La difficile individuazione della nozione di “ammortizzatori sociali”

Nell'ambito delle normative in materia, ad oggi, la nozione “ammortizzatore sociale” non trova alcuna definizione tecnica tanto che, alcuni, propongono addirittura di sostituirla con altre nozioni come “misure integrate di sostegno nel mercato del lavoro”.

L'individuazione di uno specifico significato da attribuire alla locuzione “*ammortizzatori sociali*” è aspetto di non secondaria importanza, considerati i molteplici significati attribuibili alla stessa.

Occorre premettere che l'espressione “ammortizzatori sociali” è stata coniata negli anni '90 allorquando si è posto l'obiettivo di una loro “riforma”, in quanto, fino ai primi anni '70, la terminologia in uso era quella di “strumenti di gestione delle eccedenze di personale”.²⁷

In mancanza di specifiche definizioni anche nell'ambito della manualistica del diritto del lavoro, i singoli istituti tendenzialmente riconducibili alla nozione di ammortizzatori sociali sono stati trattati in sezioni tematiche differenti. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla Cassa Integrazione Guadagni, da taluno trattata unitamente al trasferimento d'azienda nell'ambito delle “*cause di sospensione della prestazione lavorativa e vicende modificative del rapporto*”, da talaltro, invece, all'interno del capitolo sulle “*attribuzioni patrimoniali*”, congiuntamente ai contratti di solidarietà.²⁸

²⁶ Gli interventi in deroga sono predisposti a favore dei dipendenti di piccole imprese, diverse da quelle industriali, non potendo esse beneficiare né della CIGS né della mobilità. Queste due prestazioni prevedono, infatti, quali beneficiari solo i dipendenti di aziende industriali con oltre 15 dipendenti nel semestre precedente la domanda, salvo altre imprese specificate di volta in volta con provvedimenti normativi ad hoc.

²⁷ A. DI STASI, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 213.

²⁸ V. PICCININNO, *Riforma degli ammortizzatori sociali, prospettive evolutive e analisi comparate*, tesi di dottorato, 2006, p. 24.

Ma non mancano autori, quali Galantino e Ghera, che individuano rispettivamente, in definizioni generali quali “*tutela dell’occupazione nell’ambito dell’impresa*” o “*eccedenze di personale e tutela dell’occupazione*”, la collocazione sistematica più idonea della nozione di ammortizzatori sociali.

E’ intuitivo scorgere la complessità della questione inerente l’individuazione di una definizione concettuale degli “ammortizzatori sociali”.

Persino sul piano della tutela costituzionale la questione non trova conforto, sicché le uniche disposizioni che conferiscono dignità costituzionale, alla nozione in esame, sono rinvenibili nell’art. 2, che sancisce il principio di “solidarietà” anche tra gruppi sociali e nello specifico, tra le esigenze dell’impresa e della produzione e quelle della persona e del lavoro e nell’art. 4, che stabilisce il “diritto al lavoro”, tradizionalmente inteso, non solo come incentivo alla promozione della massima occupazione, ma anche in termini di difesa dello *status* di lavoratore.

Prendendo atto della situazione, non resta che tentare di formulare soluzioni qualificatorie, le quali tengano conto, da un lato, dell’originario contesto storico di nascita del concetto di “ammortizzatori sociali” e, dall’altro, del tenore letterale della locuzione.

E’ innegabile affermare come la locuzione “ammortizzatori sociali” comprenda istituti eterogenei e, proprio in ragione di questa sua natura “generica” e “relativa”, sarebbero potenzialmente riconducibili alla nozione tutti gli istituti volti a garantire, direttamente o indirettamente, un supporto ai lavoratori, sia in momenti particolari della vita lavorativa e post-lavorativa, sia nella fase di ingresso nel mercato del lavoro.

Proprio in considerazione della molteplicità degli istituti giuslavoristici annoverabili nella nozione di “ammortizzatori sociali”, parte della dottrina ha suggerito una distinzione nella materia tra:

- a) “misure rivolte a facilitare o aumentare l’occupazione (assunzioni agevolate per i giovani e per i disoccupati di lungo periodo, contratti di solidarietà “esterni”, contratti di formazione e lavoro [...]);
- b) misure che consentono la temporanea sospensione dei rapporti di lavoro, ma che non precludono l’esercizio del potere di recesso datoriale (integrazioni salariali [...]);

c) misure di sostegno all'incentivazione dell'occupazione, singolarmente o attraverso fondi pubblici (Fondo per l'occupazione, Fondo sociale europeo);

d) misure indirizzate a fronteggiare lo stato di disoccupazione (indennità di mobilità, indennità di disoccupazione [...])²⁹.

Nell'ambito di una simile operazione di raggruppamento, può risultare utile, per fini semplificativi, procedere a una ripartizione della materia "ammortizzatori sociali" in due macroaree: misure di tutela contro la disoccupazione e strumenti di promozione dell'occupazione.

Tuttavia, considerando l'esegesi letterale del termine ("ammortizzare", testualmente, significa rendere morbido, assorbire traumi e/o movimenti), questo presupporrebbe un processo evolutivo da una situazione agiata ad una situazione disagiata; il che, tradotto in termini giuslavoristici, equivale a dire "*passaggio da una situazione di lavoro ad una situazione di non-lavoro*". Il termine "ammortizzare", in tale passaggio, da un lato assume la funzione di attenuazione degli effetti negativi derivanti dal transito dallo *status* di lavoratore a quello di non-lavoratore; dall'altro, non comporta la completa neutralizzazione di quegli stessi effetti. "Ammortizzare, dunque, nel senso di attenuare, ma non di eliminare"³⁰.

Aderendo a quest'argomentazione, risulta chiaro come nella nozione di "ammortizzatori sociali" non possano essere ricompresi quegli istituti volti a promuovere l'occupazione, in quanto non mirano all'attenuazione degli effetti negativi conseguenti al passaggio da uno stato di occupazione ad uno stato di non occupazione.

L'analisi letterale, tuttavia, non è da sola sufficiente a spiegare la differenziazione sistematica tra gli "ammortizzatori sociali" veri e propri – tradizionalmente intesi come un complesso ed articolato sistema di tutela del reddito dei lavoratori che sono in procinto di perdere o che hanno perso il posto di lavoro³¹ - e gli altri istituti diretti al conseguimento e/o promozione dell'occupazione. Appare, quindi, opportuno in questa sede considerare anche la genesi storica del termine, tradizionalmente riconducibile a quell'insieme eterogeneo di strumenti sviluppatosi in seguito all'accordo interconfederale del 5 maggio 1965 in materia di licenziamenti collettivi e che, tuttavia, non mirava ad eliminare le

²⁹ V. PICCININNO, *op. cit.*, p. 26.

³⁰ V. PICCININNO, *op. cit.*, p. 27.

³¹ P. STERN, *Jobs act. I nuovi ammortizzatori sociali: NASPI, ASDI e DIS-COLL*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 13.

conseguenze negative dei provvedimenti di espulsione ma, piuttosto, ad attenuarne gli effetti sul piano dell'impatto sociale. E, chiaramente, non possono essere ricondotti a questa finalità istituti che sono per lo più volti all'incentivazione dell'occupazione.

Anche il criterio storico, dunque, porta a concludere che la nozione di "ammortizzatori sociali" debba essere circoscritta ai soli strumenti di sostegno al reddito, rispetto ai quali riteniamo opportuno concentrare la nostra attenzione nel prosieguo della trattazione.³²

Tracciati, per sommi capi, i contorni della nozione di ammortizzatori sociali, occorre comprendere quali istituti ne facciano concretamente parte.

Confermando l'impostazione sin qui accolta, devono ritenersi esclusi quegli istituti che prevedono il ricorso a strumenti in grado di aumentare l'occupazione in termini di flessibilità (lavoro ripartito, lavoro a chiamata, lavoro a termine, ecc.), così come i tradizionali contratti di lavoro formativi (apprendistato e formazione e lavoro³³) e gli altri strumenti formativi che non costituiscono rapporti di lavoro effettivi (*stages*, tirocini, ecc.), né, ancora, i fondi per sostenere progetti di assunzione di giovani lavoratori e di disoccupati.

Al contrario, invece, devono ritenersi inclusi nella nozione di "ammortizzatori sociali", quegli strumenti che intervengono in presenza di situazioni che determinano riduzione o sospensione dell'attività lavorativa (cassa integrazione guadagni, contratti di solidarietà difensivi), così come gli istituti che, presupponendo uno stato di disoccupazione definitivo, sono orientati a garantire un sostegno al reddito in caso di cessazione del rapporto di lavoro (trattamenti di disoccupazione, «indennità di mobilità»³⁴, ecc.)

Tuttavia, tale elencazione è solo esemplificativa, poiché esistono istituti, come i contratti di solidarietà³⁵, riconducibili nell'ambito degli ammortizzatori sociali *tout court* solamente nella forma di contratti difensivi (quelli espansivi, invece, rientrerebbero tra gli strumenti

³² V. PICCININNO, *op. cit.*, p. 28.

³³ Entrambi gli istituti sono stati oggetto di riforma ad opera del d.lgs. n. 276/2003. Si può sinteticamente rilevare, in questa sede, che l'utilizzo del CFL è ormai in via di esaurimento, essendo stato l'istituto sostituito dal contratto di apprendistato professionalizzante. Non ha, invece, funzione formativa il contratto di inserimento, orientato a favorire l'inserimento o il reinserimento, mediante l'adeguamento delle professionalità del lavoratore al contesto produttivo, di determinate tipologie di soggetti.

³⁴ Si precisa che, in seguito alla legge n. 92/2012, i lavoratori licenziati dal 31 dicembre 2016 in poi non possono più essere collocati in mobilità ordinaria e beneficiano esclusivamente della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego che ha sostituito definitivamente l'indennità di mobilità, a decorrere dal 1.1.2017.

³⁵ Per MAZZIOTTI (*Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1995, I, 134) i contratti di solidarietà andrebbero espunti dal novero degli ammortizzatori sociali, in quanto riconducibili all'autonoma categoria degli "interventi per la riduzione dell'orario di lavoro".

volti alla promozione occupazionale). Sulla base della diversità di funzioni ed obiettivi riconducibili agli istituti dei contratti di solidarietà difensivi ed espansivi, si può giustificare l'inclusione solo dei primi tra gli ammortizzatori sociali.

Si pensi, ancora, ai contratti a tempo parziale, riconducibili nella nozione di ammortizzatori sociali qualora utilizzati allo scopo di gestire gli esuberi nell'ambito degli strumenti alternativi al licenziamento, ma non certo qualificabili come tali se utilizzati, invece, come strumento per l'incentivazione dell'occupazione.³⁶

Singolare vicenda è quella che ha interessato, a partire dai primi anni '90, il c.d. "prepensionamento progressivo o flessibile"³⁷, che consente al lavoratore, già in possesso dei requisiti pensionistici di anzianità o di vecchiaia, di continuare a lavorare a tempo parziale, ricevendo per il resto una parte della pensione.

L'istituto è stato inizialmente concepito come ammortizzatore sociale, in quanto per accedervi bisognava avere la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria da almeno ventiquattro mesi (art. 19, l. n. 223/1991). In seguito, esso è stato inglobato nella politica di incentivazione del ricorso al *part-time* in funzione di crescita occupazionale (art. 1, commi 185-191, l. n. 662/1996³⁸).

Considerati gli ultimi esempi citati, appare chiaro come l'inclusione o l'esclusione di un istituto, nell'ambito della nozione "ammortizzatori sociali", sembra essere data dalla finalità spesso variabile che l'istituto è chiamato a perseguire in funzione delle esigenze dei soggetti utilizzatori. Ciò consente di evidenziare come, alle difficoltà oggettive derivanti dalla complessità della materia, si aggiungono anche questioni di carattere "soggettivo", quali appunto le finalità perseguite con i singoli istituti. Detti elementi costituiscono un ulteriore fattore di criticità nella difficile opera di ricostruzione del sistema degli ammortizzatori sociali.

Ciononostante, si è tentato – attraverso il ricorso al criterio storico-letterale, che rinvia al significato etimologico della nozione e al contesto storico di nascita del concetto – di

³⁶ V. PICCININNO, *op. cit.*, p. 30.

³⁷ S. RENGÀ, *Mercato del lavoro e diritto*, Franco Angeli, 1996, p. 212.

³⁸ La l. n. 662/1996, al fine di incentivare l'assunzione di nuovo personale, riconosce "ai lavoratori dipendenti da imprese in possesso dei requisiti di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di anzianità il trattamento di pensione di anzianità e il passaggio al rapporto di lavoro a tempo parziale in misura non inferiore a 18 ore settimanali", a condizione che il datore di lavoro assuma nuovo personale "per una durata e per un tempo lavorativo non inferiore a quello ridotto ai lavoratori" che si fossero avvalsi della predetta facoltà.

delineare entro confini più chiari, ossia quelli degli strumenti di tutela contro la disoccupazione, la nozione esaminata.

1.4.2 L'assetto istituzionale degli ammortizzatori sociali

Volendo tentare una ricostruzione del sistema degli ammortizzatori sociali, pare opportuno, in specie da un punto di vista logico, partire dall'analisi dei principali modelli di riferimento degli ammortizzatori sociali.

Parliamo dell'istituto della Cassa Integrazione Guadagni e dell'indennità di disoccupazione, il cui intervento riguarda rispettivamente la fase di vigenza del rapporto di lavoro e quella successiva alla cessazione dello stesso.

La scelta è dettata non solo dalle loro risalenti origini storiche e dal loro diffuso ricorso nei processi di gestione degli esuberanti di personale ma soprattutto in quanto sembrano rappresentare gli istituti che più di tutti necessitano di correttivi, adeguamenti ed addirittura di una radicale svolta riformistica.

Non è un caso che, a testimonianza di ciò, quasi tutti i più importanti provvedimenti, contenenti proposte di riassetto del sistema degli ammortizzatori sociali, prevedono interventi di riforma di questi istituti, la cui rilevanza dal punto di vista ordinamentale risulta, tra l'altro, confermata anche dal «d.d.l. 848 bis»³⁹, che individua appunto come primo criterio direttivo per i successivi decreti attuativi la revisione del sistema delle tutele *“in caso di disoccupazione e in costanza di rapporto di lavoro”*⁴⁰.

Tuttavia, dalle ultime linee-guida sul tema, sia normative che programmatiche, risulta più incisiva l'attenzione posta ai trattamenti di disoccupazione e questo a dimostrazione che forse si attendono tempi migliori per provvedere ad una revisione della cassa integrazione guadagni e, probabilmente, dell'intero sistema degli ammortizzatori sociali⁴¹.

³⁹ Contenente *“Delega al Governo in materia di incentivi alla occupazione, di ammortizzatori sociali, di misure sperimentali a sostegno dell'occupazione regolare e delle assunzioni a tempo indeterminato, nonché di arbitrato nelle controversie individuali di lavoro”*.

⁴⁰ In verità, limitatamente alla cassa integrazione guadagni, questo rimane l'unico accenno che il provvedimento governativo dedica all'istituto; il che induce a ritenere, come la disciplina della cassa integrazione guadagni non sia in realtà destinata, per lo meno nell'immediato futuro, ad essere oggetto di particolari modifiche.

⁴¹ Sulla questione si ricordi che, l'unico aspetto della CIG ordinaria, sul quale è intervenuta in maniera incisiva la riforma Fornero del 2012 attiene alla previsione dell'abrogazione a decorrere dal 1° gennaio 2017, dell'articolo 10, legge n. 223/1991, che disciplina l'integrazione salariale per i lavoratori del settore edile e dei materiali lapidei. L'intervento della CIG ordinaria, in questi settori particolari, è giustificato da sospensioni o contrazioni

1.4.3 La funzione degli ammortizzatori sociali

Un aspetto che nel nostro Paese sembra non riesca ad essere adeguatamente compreso (con conseguenti responsabilità per i soggetti direttamente interessati) riguarda la funzione degli ammortizzatori sociali, i quali non dovrebbero essere considerati come dei “buchi neri” nella vita lavorativa di un soggetto, un limbo dove restare a tempo indeterminato in attesa di un futuro migliore proveniente da una non meglio specificata sorte.⁴² Piuttosto, gli stessi, andrebbero considerati quale seria e concreta occasione di riqualificazione, al fine di permettere al lavoratore di ottenere una nuova occupazione nel minor tempo possibile, riducendo così l’impatto economico di tale situazione, ma soprattutto andando ad arricchire il bagaglio culturale del lavoratore stesso.

Un’adeguata analisi su quelli che sono oggi gli obiettivi e le funzioni perseguite dagli strumenti in esame non può prescindere dalla necessità di mirare allo sviluppo del benessere delle persone e deve tenere presente l’obiettivo di assicurare a chi è privo di lavoro non più, o non soltanto, la mera sopravvivenza materiale, bensì quella condizione di integrazione nella vita collettiva che va sotto il nome di “inclusione sociale”.⁴³ Tuttavia, per il raggiungimento di tale obiettivo si sono seguiti diversi percorsi e, tra il sistema italiano e i modelli più diffusi negli altri Paesi europei, si rilevano differenze dovute essenzialmente al fatto che, in Italia, il sistema degli ammortizzatori sociali è stato tradizionalmente finalizzato alla conservazione del posto di lavoro, mentre nella maggior parte dei Paesi europei si è privilegiato il sostegno al reddito in caso di disoccupazione.⁴⁴

Tuttavia, la scelta del legislatore già con la legge n. 92 del 2012 che ha introdotto l’Assicurazione sociale per l’Impiego (ASpI) e con il d.lgs. n. 22 (in esecuzione della legge delega 183/2014, conosciuta come Jobs Act), ha ristretto gran parte delle tutele previste a difesa del posto di lavoro spostando l’attenzione verso il soggetto che ora più liberamente entra nel “mercato” del lavoro.

Nel momento in cui si procede ad una riorganizzazione del sistema, diventa fondamentale il collegamento di tali prestazioni a misure di politica attiva volte al reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro. Un efficiente sistema di ammortizzatori sociali deve

dell’attività lavorativa dovute ad intemperie stagionali o ad altre cause non imputabili al datore di lavoro né ai lavoratori. Nel settore, inoltre, sono considerati di per sé eventi oggettivamente non evitabili, con esclusione dall’obbligo del contributo addizionale, gli eventi meteorologici.

⁴² S. CAROTTI, *Jobs Act e costo del lavoro. Due variabili (in)dependenti?*, e-book, 2014, pp. 17 e ss.

⁴³ CNEL, *op. cit.*, p.5.

⁴⁴ CNEL, *op. cit.*

infatti tenere presente l'obiettivo di prevenire l'esclusione sociale ed assicurare a chi è privo di lavoro soprattutto la possibilità di un più rapido inserimento nel mercato del lavoro, al fine di rendere possibile la reale integrazione nella società.