

Corte costituzionale – Sentenza 22 maggio 2013 n. 108 – Pres. Gallo - Red. Mazzella

Lavoro e occupazione - Disoccupazione involontaria in caso di crisi aziendali, occupazionali o di licenziamento - Apprendisti - Estensione dell'indennità di disoccupazione in via sperimentale per il triennio 2009-2011, subordinatamente all'intervento integrativo a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva - Asserita violazione del principio di ragionevole eguaglianza nella tutela del lavoro e nel sostegno alla disoccupazione involontaria - Insussistenza - Natura incentivante e sperimentale dell'istituto - Non fondatezza della questione.

Dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, co. 1, lett. c), d.l. 29 novembre 2008 n. 185, convertito in legge dall'art. 1, l. 28 gennaio 2009 n. 2, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4 e 38 Cost., dal Tribunale di Lucca.

Premesso che l'evoluzione del quadro normativo avutasi dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione (art. 2, co. 1 e 55, l. 28 giugno 2012 n. 92) è ininfluente nel presente giudizio in quanto gli eventi precedenti alla data di decorrenza della nuova disciplina (1° gennaio 2013) restano disciplinati dalla previgente normativa, inclusa la disposizione oggetto della presente questione, va precisato che con la disposizione censurata il legislatore ha inteso verificare la possibilità di realizzare una tutela a favore degli apprendisti sospesi o licenziati mediante l'intervento degli enti bilaterali. A tal fine ha stabilito, in via transitoria, lo stanziamento di determinati fondi, disponendo che, ove le parti sociali avessero effettivamente previsto quell'intervento, essi avrebbero potuto essere impiegati a favore della predetta categoria di lavoratori. Pertanto, la natura incentivante e sperimentale dell'istituto così previsto ne esclude il carattere irragionevolmente discriminatorio a danno di lavoratori appartenenti a settori produttivi nei quali non sia stato previsto un

ente bilaterale, appunto perché non si tratta di una misura introdotta stabilmente e diretta a configurare un incondizionato diritto soggettivo in capo ai lavoratori. Tanto più che il legislatore ha disposto che, in caso di mancato intervento degli enti bilaterali, i lavoratori (inclusi gli apprendisti) accedono direttamente ai trattamenti in deroga alla normativa vigente e possono, dunque, usufruire di tali misure. Il fatto, poi, che nella Regione di residenza del ricorrente nel giudizio principale non sia stata attivata l'indennità di mobilità in deroga costituisce un limite generale di quella categoria di ammortizzatori sociali, limite che, di per sé, non vale a rendere irragionevole il diverso istituto dell'indennità di disoccupazione di cui all'art. 19, co. 1, d.l. 185/2008.

★ ★ ★

Pasquale Sandulli

Il ruolo degli enti bilaterali nel sostegno al reddito degli apprendisti

1. Una sentenza piuttosto asciutta, sviluppata con criterio essenzialmente tecnico, resa per di più con riferimento ad una norma avente carattere di sperimentaltà e comunque già abrogata: ci sarebbero i presupposti per limitare a due battute il commento e disporne l'archiviazione. Eppure, la questione richiama l'attenzione su profili di rilievo generale, sia per il sistema di sicurezza sociale sia per l'ordinamento sindacale: si pensi, *in primis*, alla idoneità degli strumenti privatistici a realizzare obiettivi di sicurezza sociale in una logica – per la verità trascurata dalla sentenza (*infra*) – di integrazione con gli strumenti pubblici; secondariamente, ma non tanto, si pensi alla opportunità politica che il legislatore utilizzi, nella indicata prospettiva, strumenti di derivazione sindacale. Pertinenti poi al tema del sostegno al reddito sono le problematiche riferibili ai presupposti soggettivi per la relativa erogazione, che – seppur estranee alla decisione, e come tali escluse da questo commento – valgono a collocare e qualificare la provvidenza in esame nel complessivo sistema: tra di essi spicca la “condizionalità”¹, che si accompagna

¹ Sulla portata generale di questo presupposto per l'accesso alla erogazione delle prestazioni di sostegno del reddito, cfr. LISO, *Appunti su alcuni profili dell'articolo 19, decreto-legge n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009*, in *RDSS*, 2009, p. 703 ss. ed il dibattito sviluppatosi sulla relazione

alla dilatazione, anche essa in via sperimentale, dell'ambito di intervento di dette prestazioni oltre l'area del lavoro dipendente in senso stretto²: problematiche comunque largamente evolute per effetto delle intervenute abrogazioni e della integrale sostituzione della disciplina del 2008 disposta dagli artt. 2, 3 e 4 della legge 28 giugno 2012 n. 92³.

2. Superata con qualche disinvoltura la questione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, ritenendosi non alterati i termini della questione sollevata dal riferimento del giudice rimettente, oltre che al comma 1, anche al comma 1bis⁴, dell'art. 19, la sentenza si concentra sul punto della possibile disparità di trattamento. Questa viene prospettata in relazione alla norma che, in favore degli assunti come apprendisti, nella lettera c subordina – ma il condizionamento è presente anche per l'erogazione della risalente ed allora consolidata indennità ordinaria di disoccupazione non agricola con i requisiti normali (lett. a) o con i requisiti ridotti (lett. b) – l'erogazione, disposta in via sperimentale, della prestazione “ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva”. Tale disparità sarebbe alimentata (sempre secondo la tesi del giudice rimettente) dalla circostanza che la diffusione degli enti bilaterali non copre tutti i settori produttivi, oltre che dall'essere la vincolatività dell'azione degli enti bilaterali condizionata dall'adesione ai sindacati contraenti. Disparità che viene, invece, ovviata – a giu-

di GRAGNOLI, svolta sul tema *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in occasione del XVII Congresso Nazionale Aidlass, *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, Pisa, 9 giugno 2012.

² È sintomatica la comunanza del carattere sperimentale della provvidenza fra apprendisti e collaboratori continuativi a progetto (art. 19, co. 2); sulla relativa evoluzione di questa scelta, EMILIANI, *L'indennità di disoccupazione per i collaboratori*, in CINELLI, FERRARO, MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, 2013.

³ L'economia di questo commento non consente un approfondimento delle nuove norme; basta qui il rinvio a CINELLI, *Il Welfare tra risparmio e razionalizzazione*, e BOZZAO, *L'assicurazione sociale per l'impiego*, entrambi in *Il nuovo mercato del lavoro*, cit.

⁴ Ivi la previsione di obblighi procedurali gravanti, oltre che sul datore di lavoro, anche sul lavoratore in termini di dichiarazione di disponibilità, nonché il meccanismo sostitutivo per il caso di mancato intervento integrativo del bilateralismo: meccanismo dunque in qualche modo integrante proprio la fattispecie sottoposta alla valutazione della Corte, in senso rafforzativo, dunque, della opzione di legittimità costituzionale (*infra*, par. 2).

dizio della Corte – dalla considerazione che l'intervento del legislatore avrebbe come obiettivo primario quello della incentivazione del sistema della bilateralità e solo indirettamente l'introduzione – peraltro in via sperimentale – della erogazione della nuova provvidenza sociale in favore dei lavoratori apprendisti colpiti da crisi aziendale o occupazionale o da licenziamento. In una sorta di ribaltamento del rapporto fra mezzo e fine, cui farebbe da sponda il comma *1bis*, concorrente alla definizione complessiva dell'intervento sociale *de quo*, l'eventuale assenza dell'ente bilaterale sarebbe corretta dal diretto utilizzo del trattamento di Cigs o di mobilità in deroga: nessun effetto negativo ricadrebbe dunque sui lavoratori apprendisti, quand'anche estranei al sistema del bilateralismo. A questo dato la Corte aggiunge la circostanza che l'iniziativa per gli apprendisti si connota per il già richiamato carattere sperimentale (il che peraltro non varrebbe per gli altri lavoratori interessati dalle lettere *a* e *b* dello stesso comma), e che comunque la limitatezza delle risorse, di derivazione erariale, finisce per produrre un effetto di parificazione.

3. Questa impostazione ha consentito alla Corte di non dover affrontare i temi, sottesi, della individuazione della fonte di derivazione degli enti bilaterali e della correlata loro natura giuridica, nonché dei riflessi dell'uno e dell'altro sulla capacità di attrazione di detti enti nei confronti dei potenziali destinatari, e loro idoneità alla proiezione espansiva dei risultati dell'azione svolta. Sarebbe stato, invece, un approccio propriamente di diritto sindacale, sebbene collocato ai margini di quell'ordinamento. Una marginalità riferibile alla loro minore importanza (di per sé evidente rispetto al complesso delle relazioni industriali applicate al mondo del lavoro produttivo) o della loro receniorità – seppure siano tuttora operanti, ma risalenti nel tempo, significativi esempi di bilateralismo nel segmento della previdenza pensionistica di secondo livello, formati in un passato piuttosto remoto nell'ambito creditizio, ovvero di bilateralismo di supporto alla gestione dei rapporti di lavoro, da cui è segnata la storia delle relazioni industriali nel settore dell'edilizia, grazie alla istituzione delle casse edili –: minore importanza e receniorità che attengono alla dimensione essenzialmente quantitativa del fenomeno, per la quale la marginalità si identifica con il peso del fenomeno. Qui però interessa un approccio qualitativo, intesa come collocazione, appunto, ai margini fra sistema sindacale e sistema previdenziale, per la convergenza funzionale del bilateralismo con gli assetti strumentali volti alla realizzazione in

chiave privatistica di obiettivi integrativi del sistema pubblico di sicurezza sociale, per di più oscillanti fra concezione previdenziale e concezione assistenziale. Una zona di confine, quella del bilateralismo, in cui confluiscono strumenti ed interessi privati di rango collettivo/sindacale, comunque a vocazione sociale, ed obiettivi di rilievo generale⁵.

4. Lascia perciò perplessi lo sforzo della Corte costituzionale di configurare, quale prevalente valore della norma, comparabile ai fini della legittimità costituzionale con quello della parità, quello della implementazione in sé del sistema di bilateralità⁶, magari trascurando il criterio di una corretta ripartizione delle purtroppo scarse risorse.

La derivazione sindacale degli enti bilaterali, e la intrinseca limitazione di efficacia soggettiva dei relativi accordi istitutivi, ancorché assunti a livello di comparativamente maggiore rappresentatività, scontano il principio di libertà sindacale, che opera anche in questa zona di confine dell'ordinamento sindacale, pur se attenuato variamente dal riconoscimento della attitudine a conseguire estensivamente interessi di comunità di lavoro più o meno ampie, secondo un processo di accelerazione recentemente disposto dal legislatore⁷.

⁵ Occorre dare conto della crescente attenzione al fenomeno del bilateralismo: una preziosa fonte di informazione è costituita dal volume di FAIOLI (a cura di), *Indagine sulla bilateralità nel terziario*, Giappichelli, 2010, che raccoglie le relazioni, corredate di ampia bibliografia, svolte al Convegno su “*La bilateralità oltre gli ammortizzatori sociali ed il mercato del lavoro: riforme e prospettive*”, svoltosi il 4 e 5 febbraio 2010 presso il Dipartimento di Diritto ed Economia delle attività produttive della facoltà di Economia “La Sapienza”; sulla scia di detto Convegno è in fase di avanzato svolgimento, commissionata dal Ministero del Lavoro, una “*Indagine sulla bilateralità in Italia ed in alcuni Paesi Europei*”.

⁶ LISO, *Appunti su alcuni*, cit., p. 707, ricorda che effettivamente il legislatore aveva quale obiettivo, con differenziate motivazioni nel tempo, “la valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale” (così specificamente art. 1, co. 29, lett. f), l. 24 dicembre 2007 n. 247), ma non se ne può ricavare l'idea di un valore assoluto e preminente.

⁷ Il riferimento è all'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito in l. 14 settembre 2011 n. 148, con le sue note implicazioni in tema di derogabilità delle norme “superiori” ad opera di innovativi modelli di contrattazione collettiva aziendale (o territoriale). È ben noto che questa norma, ed il contesto in cui essa si è formata, hanno alimentato in modo determinante, ancorché non esclusivo, il dibattito sulla legittimità dell'art. 19 dello statuto dei lavoratori, che ha portato alla sentenza n. 231/13 della Corte costituzionale. È ipotizzabile che proprio la pendenza di questo giudizio abbia smorzato i toni di diritto sindacale nella sentenza in esame.

5. Pur con queste riserve dialettiche, il risultato finale della sentenza – in termini di conservazione della normativa *de qua* – può alla fin dei conti condividersi, a condizione che si riconduca la scelta del legislatore alla logica della sussidiarietà (art. 118, co. 4, Cost.)⁸ e si dia per scontata la non obbligatorietà del tramite di un soggetto comunque sindacale per la realizzazione di una finalità di interesse generale. Siamo dunque sul filo del rasoio, al limite della figura del soggetto privato incaricato di funzione pubblica, che pure la Corte costituzionale (sentenza n. 248/97) ha a suo tempo utilizzato per conferire legittimità costituzionale alla scelta del legislatore effettuata a suo tempo con la privatizzazione degli enti di previdenza per i liberi professionisti (d. lgs. 30 giugno 1994 n. 509); nonché, per restare nell'ambito del bilateralismo più risalente, con l'attribuzione alle Casse edili di una funzione certificatoria di rilievo pubblico⁹.

⁸ Come opportunamente suggerito a caldo da Bozzao, Intervento svolto il 10 giugno 2013 a Napoli (dattiloscritto), nell'ambito dei seminari collegati all' "Indagine sulla bilateralità in Italia ed in alcuni Paesi Europei", di cui alla nota 5.

⁹ Il riferimento è al rilascio del Documento unico di regolarità contributiva (DURC) secondo la consolidata funzione regolata da ultimo con il d.m. Lav. 24 ottobre 2007, in attuazione dell'art. 1, co. 1176, l. 27 dicembre 2006 n. 296, operante come tale anche dopo la semplificazione di cui all'art. 31, d.l. 21 giugno 2013 n. 69 e l. conv. 9 agosto 2013 n. 98.