

Paola Bozzao

Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme

Sommario: **1.** Le riforme del 2015: la collocazione degli ammortizzatori sociali nel disegno complessivo del Jobs Act. **2.** Sostegno al reddito e cessazione del rapporto di lavoro. **2.1.** Verso un modello unitario di tutela: la Naspi. **2.2.** Universalità di tutele: un obiettivo (ancora una volta) mancato. La Dis-Coll. **2.3.** Dalla corrispettività alla solidarietà: l'Asdi. **3.** Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. **3.1.** La razionalizzazione delle integrazioni salariali. **3.2.** Le novità per i fondi di solidarietà bilaterali. **4.** I profili problematici della disciplina e alcune brevi conclusioni.

1. Le riforme del 2015: la collocazione degli ammortizzatori sociali nel disegno complessivo del Jobs Act

La materia degli ammortizzatori sociali è stata completamente revisionata nel corso del 2015, a seguito dell'entrata in vigore della l. 10.12.2014, n. 183 (c.d. Jobs Act) e dei suoi decreti attuativi. La nuova normativa, contenuta in due decreti legislativi emanati nei mesi di marzo e settembre 2015, si inserisce nel solco della riforma approvata appena tre anni fa (artt. 2 e 3, l. 28.6.2012, n. 92, c.d. Riforma Fornero), e porta a maturazione alcune delle scelte già delineate in quel provvedimento legislativo. Il nuovo impianto mira, nel suo insieme, a razionalizzare e semplificare l'intera disciplina previgente, facendo propria un'accezione ampia e antica di ammortizzatori sociali che include gli strumenti di sostegno al reddito garantiti non solo in caso di disoccupazione involontaria, ma anche in costanza di rapporto di lavoro (integrazione salariale ordinaria e straordinaria, contratti di solidarietà e fondi di solidarietà bilaterali). Di tale nuovo e assai articolato impianto normativo il presente lavoro intende proporre una prima sistemazione critica, considerando in ogni caso che la complessità del nuovo assetto, e la sua re-

cente emanazione, non ne consentono, al momento, una valutazione troppo analitica. La prospettiva prescelta sarà, quindi, quella di verificare l'impatto innovativo in termini di assetto protettivo garantito ai lavoratori, con richiamo alle caratteristiche generali e qualche più puntuale approfondimento normativo, utile a confermare le valutazioni d'insieme e a evidenziarne i principali profili problematici.

La complessità del quadro normativo emerge, *in primis*, dalla diversa tecnica legislativa utilizzata nei due decreti. E infatti, il d.lgs. 4.3.2015, n. 22 innova i trattamenti di disoccupazione innestando la nuova normativa nel contesto di quella previgente (art. 2, l. n. 92/2012), che non risulta quindi abrogata. Così la Naspi è istituita "nell'ambito" dell'Aspi (art. 1), la cui disciplina resta in vigore «in quanto compatibile» (art. 14); di modo che è rimesso all'interprete il compito di raccordare le due discipline e individuare, di volta in volta, le disposizioni effettivamente applicabili¹. Nel caso delle misure di sostegno al reddito in costanza di lavoro, invece, il legislatore si è mostrato decisamente più ambizioso, e ha raccolto in un unico testo normativo una legislazione previdenziale estremamente frammentata, stratificatisi nel corso di circa 70 anni. Il recentissimo d.lgs. 14.9.2015, n. 148 riordina, così, l'intera materia, innovandone il contenuto, e abroga espressamente un lungo elenco di norme previgenti, indicando comunque "a chiusura" la clausola generale di abrogazione di ogni altra disposizione contraria o incompatibile con le nuove (co. 4).

Ai fini della comprensione della nuova disciplina, è fin d'ora necessario contestualizzarne i contenuti all'interno di un disegno riformatore ben più ampio, che ha investito – tra l'altro – le regole in materia di flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro (tipologie contrattuali di accesso al lavoro e disciplina del licenziamento individuale), così come quelle dei servizi per l'impiego e delle politiche attive. Quest'ultimo intervento, attuato con il d.lgs. 14.9.2015, n. 150, investe in particolare il profilo della *governance*, in risposta all'inadeguatezza dimostrata, il più delle volte, dai centri per l'impiego nella gestione delle politiche attive e nell'accertamento degli obblighi di condizionalità per l'accesso alle politiche passive². La revisione così operata vuole garantire un più efficiente intreccio tra politiche attive e passive, collegando

¹ Per alcune prime indicazioni, v. le Circ. INPS 12.05.2015, n. 94, e 29.7.2015, n. 142.

² La complessità dell'intreccio è ben evidenziata da VARESI, *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, in questa Rivista, 2014, p. 507 ss.

seriamente l'utilizzo degli ammortizzatori sociali, che costituiscono una risorsa nazionale, alle politiche attive, che rinvengono il loro perno operativo nei centri per l'impiego. L'accesso e il mantenimento di tutti i trattamenti di disoccupazione, così come degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, è oggi subordinato al rispetto di meccanismi di condizionalità ancora più rigidi che in passato, con previsione di un impianto sanzionatorio molto articolato e graduato in ragione della gravità del comportamento omissivo tenuto dal beneficiario della prestazione (artt. 21 e 22). L'enfasi è posta, inoltre, sulla valorizzazione della ricollocazione incentivata, il cui perno ruota intorno all'assegno di ricollocazione; istituto la cui portata applicativa è stata, invero, notevolmente attenuata a seguito della nuova disciplina introdotta dall'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015. Esso infatti, era stato originariamente rivolto a tutti i soggetti in stato di disoccupazione (art. 17, d.lgs. n. 22/2015); il timore di un eccessivo affollamento, difficilmente gestibile con le risorse organizzative, pubbliche e private, esistenti ha condotto il legislatore a circoscrivere il riconoscimento dell'assegno (già contratto) di ricollocazione³ esclusivamente ai percettori della Naspi, disoccupati da più di quattro mesi, qualora ne facciano richiesta. I compiti e le funzioni assegnate ai servizi per l'impiego risultano comunque, nel complesso, notevolmente arricchiti; da qui la necessità di un serio rafforzamento dell'apparato amministrativo ad esso preposto, così come di un sinergico coordinamento tra strutture pubbliche e private, che possa risultare davvero funzionale ad assicurare l'efficiente incontro tra domanda e offerta di lavoro.

2. *Sostegno al reddito e cessazione del rapporto di lavoro*

Muovendo da un esame diacronico della nuova disciplina, il primo provvedimento che viene in rilievo è il d.lgs. n. 22/2015, attuativo della delega contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. b), l. n. 183/2014, con il quale si riordinano gli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria⁴.

³ Con il d.lgs. 150 non si parla più, infatti, di "contratto di ricollocazione" ma di assegno; lo scarto semantico è ben evidenziato da ESPOSITO M., *Servizi e politiche per il lavoro nel "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, in corso di pubblicazione negli Scritti in onore di R. De Luca Tamajo.

⁴ Sui contenuti del d.lgs. n. 22/2015 v. diffusamente BOZZAO, *I nuovi trattamenti di disoccupazione: a piccoli passi verso l'Europa*, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Contratto a tutele crescenti e*

Tale revisione fa da *pendant* alla ridefinizione delle regole di flessibilità in uscita per i lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente alla data del 7 marzo 2015 (di cui allo speculare d.lgs. n. 23/2015), nell'evidente auspicio di riequilibrare l'abbassamento delle tutele interne al rapporto con l'incremento di quelle apprestate nel mercato del lavoro; la strumentazione prescelta si incentra dunque, ancora una volta, su un mix di politiche di *flexibility* e *security* coerenti con i principi di matrice europea⁵.

Il nuovo decreto apre una seconda fase di riassetto normativo dei trattamenti di disoccupazione, che si articola, oggi, lungo tre linee direttrici: l'omogeneizzazione degli istituti vigenti in un unico trattamento (la Naspi), incentrato sul rafforzamento del criterio assicurativo; la sua universalizzazione, fino a ricomprendervi l'area del lavoro autonomo economicamente dipendente; l'introduzione di un sussidio di disoccupazione, a carattere non contributivo, rivolto ai disoccupati che hanno già usufruito della Naspi, se abili al lavoro e in condizione economica di bisogno. Quest'ultima misura appare, senza dubbio, quella dotata di maggiore portata innovativa, introducendosi per la prima volta un sussidio con funzione assistenzialistica, seppure a carattere non universalistico; con esso il sistema di protezione italiano si avvicina all'Europa, uniformandosi a modalità protettive già ampiamente diffuse in molti sistemi di sicurezza sociale vigenti in Paesi europei.

2.1. Verso un modello unitario di tutela: la Naspi

La strumentazione utilizzata per il *restyling* della materia si incardina su una nuova misura di sostegno al reddito, poco fantasiosamente denominata

Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23, Giappichelli, 2015, 201-218; NATALINI, *La riforma dell'Aspi nell'ambito del Jobs Act: nasce la Naspi. Come cambia il sussidio di disoccupazione. Le ulteriori novità: la Dis-Coll e l'Asdi*, ivi, 219 ss.; GAROFALO, *Il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22: un primo commento*, in *RDSS*, 2/2015, 385 ss.

⁵ In questo senso, v. – già con riferimento alle disposizioni contenute nella l. n. 92/2012 – BOZZAO, *La tutela previdenziale nel c.d. lavoro flessibile*, in SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet Giuridica, 2014, 2298 ss.; con riferimento alla normativa del 2015, v. EAD., *I nuovi trattamenti di disoccupazione...*, cit., spec. 202; di recente, riprende questa posizione ORLANDINI, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs Act*, in *QG*, 3/2015, 67. Per una prospettiva più generale, v. ZOPPOLI L., *Flexicurity*, voce *Enc. giur. Treccani on line*, 2015; e GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *LD*, 2015, 241 ss.

Nuova Aspi (Naspi), che sostituisce l'Aspi e la miniAspi⁶ per gli eventi di disoccupazione successivi al 1° maggio 2015.

Passando ad analizzare i tratti innovativi della Naspi, e le sue ricadute sulla protezione dei futuri disoccupati, il nuovo trattamento conferma, seppure con alcuni aggiustamenti, le linee essenziali delle misure previgenti, con indubbio rafforzamento della natura contributiva-assicurativa dell'istituto⁷. Tra le innovazioni più significative si segnala, in questa sede, la previsione di requisiti contributivi minimi richiesti per l'accesso alla Naspi⁸ meno stringenti rispetto alla normativa previgente, che dovrebbero consentire l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari, a vantaggio anche dei lavoratori occupati in attività lavorative precarie e discontinue⁹. Ma anche il rafforzamento del *quantum* della prestazione percepita nei primi mesi di disoccupazione, realizzato attraverso l'elevazione del limite massimo di importo a 1300 € mensili (rispetto ai 1.167,91 € mensili in vigore nel 2015); vantaggio iniziale significativamente ridimensionato, però, dalla repentina operatività del meccanismo del *decalage* del trattamento nel tempo (3% ogni mese, a partire dal quarto). Il reiterato abbattimento del trattamento è frutto, probabilmente, del necessario temperamento con il prolungamento della durata di erogazione della Naspi, ora espressamente e in via generale rapportata all'anzianità contributiva vantata dal lavoratore, con «incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti» (art. 1, co. 2, lett. b), n. 2, l. n. 183/2014), con un massimo di 24 mesi¹⁰. A ben vedere, la stretta correlazione tra durata

⁶ Per l'analisi di tali istituti, v. BOZZAO, *Aspi*, voce *Enc. giur. Treccani on line*, 2014.

⁷ RENGA, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *LD*, 1/2015, 77 ss.

⁸ Sono richiesti infatti – oltre alla presenza dello stato di disoccupazione – il soddisfacimento di almeno tredici settimane di contribuzione negli ultimi quattro anni, e trenta giornate di lavoro effettivo nell'anno precedente la disoccupazione (a prescindere dal raggiungimento del minimale contributivo).

⁹ Continuano però a restare esclusi dalla tutela i lavoratori con contratto di lavoro a tempo parziale verticale su base annua.

¹⁰ La Naspi è infatti corrisposta “per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni” (art. 5, d.lgs. n. 22/2015). Rispetto alla condizione di accesso all'Aspi, quindi, è ora richiesto il soddisfacimento di una raddoppiata anzianità contributiva, per poter accedere al medesimo periodo di fruizione della prestazione: si introduce, cioè, un rapporto “2 a 1”, mentre ai fini della percezione dell'Aspi il rapporto era “paritario”, riconoscendosi la prestazione per un periodo pari a quello lavorato, pur entro i massimali di 12/18 mesi. Ai fini del calcolo della durata di erogazione della Naspi, poi, non si computano i periodi contributivi che hanno già dato luogo all'erogazione dei trattamenti di disoccupazione

del trattamento e storia contributiva del beneficiario era già elemento caratterizzante l'erogazione dell'Aspi¹¹. La nuova previsione, piuttosto, supera la durata differenziata di godimento della prestazione in ragione dell'età anagrafica del beneficiario¹²; previsione, quest'ultima, finalizzata a favorire il disoccupato più anziano (over cinquantacinquenne), in ragione delle maggiori difficoltà occupazionali da questi rinvenute nel mercato del lavoro. La rigida applicazione del principio corrispettivo non rinviene, dunque, alcun correttivo a favore dei soggetti difficilmente ricollocabili; mentre sarebbe stato più opportuno mantenere criteri che valorizzassero, a tal fine, anche il profilo personale di occupabilità del disoccupato¹³. Il periodo di godimento della Naspi era stato, inizialmente, ridotto a 18 mesi (78 settimane) per gli eventi di disoccupazione successivi al 1° gennaio 2017. Sennonchè tale limitazione, riconducibile alla necessità di contenere gli oneri derivanti dal transito in Aspi dei percettori del trattamento di mobilità¹⁴, è stata opportunamente superata dal legislatore più recente (art. 43, co. 3, d.lgs. n. 148/2015), che ha esteso la durata dei 24 mesi anche per gli eventi di disoccupazione successivi al 2017.

Alla finalità di contenimento degli oneri economici è poi riconducibile la previsione che introduce un tetto retributivo alla contribuzione figurativa riconosciuta durante il godimento della Naspi, pari a 1,4 volte la misura massima mensile della Naspi per l'anno in corso (1820 €, per il 2015). Tale previsione – il cui impatto risulta attenuato per i soli lavoratori che applicano il sistema di calcolo misto (art. 10, co. 2) – colpisce negativamente i lavoratori più giovani, che ricadono integralmente nel metodo contributivo¹⁵; per essi l'apposizione del richiamato massimale impoverisce e rallenta la costruzione

(art. 5, co. 1); per il superamento – seppure limitatamente agli eventi di disoccupazione verificatisi entro il 31.12.2015 – dei problemi applicativi di tale norma nei confronti dei lavoratori stagionali, v. l'art. 43, co. 4, d.lgs. n. 148/2015.

¹¹ E infatti per i disoccupati di età superiore ai 55 anni, già la legge n. 92/2012 aveva disposto la corresponsione di tale trattamento per un periodo massimo di 18 mesi, «nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni» (art. 2, co. 11, lett. b).

¹² Per l'Aspi, tale durata sarebbe stata pari, a decorrere dal 1° gennaio 2016, a 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni e 18 mesi per quelli con più di 55 anni: art. 2, co. 11, l. n. 92/2012; per il periodo transitorio, v. l'art. 2, co. 45.

¹³ Come si prevede, del resto, ai fini della determinazione dell'assegno individuale di ricollocazione, di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015.

¹⁴ Per l'analisi di tale istituto sia consentito, per tutti, il rinvio a BOZZAO, *Indennità di mobilità*, voce *Enc. giur. Treccani on line*, 2015.

¹⁵ V. anche CINELLI, *Jobs act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali*, in *RDSS*, 2/2015, 289 ss.

del montante contributivo individuale che darà luogo alla determinazione della pensione, potendo così ostacolare il raggiungimento della condizione economica di accesso alla pensione¹⁶.

Il decreto n. 22/2015 conferma, infine, la finalità occupazionale dell'Aspi, e riconosce ai beneficiari della Naspi – a particolari condizioni – la possibilità di svolgere una nuova occupazione, incentivando altresì l'avvio di un'attività autonoma professionale o imprenditoriale, ovvero l'associazione in cooperativa. La nuova disciplina riprende, in buona misura, quanto già disposto in materia dalla l. n. 92/2012, superando però il principio – ivi contenuto – di incompatibilità tra retribuzione da lavoro subordinato e percezione del trattamento di disoccupazione. Il nuovo regime di compatibilità e cumulabilità della Naspi con i redditi derivanti dal lavoro subordinato risulta modulato in base all'importo del reddito annuale derivante da tale attività: se esso è superiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale (8.000 €) si decade dalla prestazione, a meno che la durata del rapporto di lavoro non superi i sei mesi: in tal caso la Naspi è sospesa d'ufficio per tutta la durata del rapporto stesso. Se viceversa il reddito percepito è inferiore a tale soglia, è prevista la conservazione del trattamento di disoccupazione, secondo un regime di cumulabilità parziale analogo a quello previsto per i casi di svolgimento di attività lavorativa autonoma di importo modesto¹⁷. La generalizzazione di un regime di cumulo molto limitativo rischia, in realtà, di alimentare il fenomeno del lavoro sommerso, già molto diffuso nelle occupazioni poco remunerate.

In caso di avvio di un'attività di lavoro autonomo o di impresa individuale (nonché di associazione in cooperativa), risulterà maggiormente appetibile il ricorso alla liquidazione anticipata dell'indennità non ancora erogata, in un'unica soluzione (art. 8). Il legislatore del 2015 conferma infatti la possibilità di optare per la capitalizzazione del trattamento previdenziale, in luogo della tradizionale erogazione in forma periodica; si tratta, in questo caso, di una norma promozionale, volta a ridurre la pressione sul mercato del lavoro subordinato, attraverso la creazione dei presupposti affinché nuovi

¹⁶ V. l'art. 24, co. 7, d.l. 6.12.2011, n. 201, convertito da l. 22.12.2011, n. 214.

¹⁷ Tale importo era originariamente parametrato al reddito utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione, di cui all'art. 4, co. 1, lett. a), d.lgs. 21.04.2000, n. 181. A seguito dell'abrogazione di tale norma (art. 34, co. 1, lett. g), d.lgs. n. 150/2015), il reddito da assumere a riferimento è, oggi, quello corrispondente a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13, d.P.R. 22.12.1986, n. 917: art. 10, co. 1, d.lgs. n. 22/2015, come mod. dall'art. 34, co. 3, let. a), d.lgs. n. 150/2015.

soggetti assumano iniziative di natura imprenditoriale o professionale. L'indennità perde, in tal modo, la sua connotazione di tipica prestazione di sicurezza sociale e si configura come un contributo economico destinato a sopperire alle spese iniziali di un'attività che il lavoratore svolgerà in proprio. Questo è il percorso maggiormente incentivato dal legislatore, e che ha già trovato ampio riscontro fattuale, soprattutto da parte dei disoccupati in età avanzata, difficilmente ricollocabili nell'area del lavoro subordinato; tanto che la possibilità di avvalersi dell'anticipazione del trattamento previdenziale, già temporaneamente prevista per l'Aspi, perde ora il carattere della sperimentaltà e diviene misura strutturale, non più assoggettata ad un *plafond* massimo di spesa.

2.2. Universalità di tutele: un obiettivo (ancora una volta) mancato. La Dis-Coll

Tra i principi dettati dalla legge delega n. 183/2014 era poi ricomparsa l'universalizzazione del campo di applicazione dell'Aspi, espressamente riferita alla «estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, fino al suo superamento ... mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accredito dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite» (art. 1, co. 2, lett. b), n. 3). Nelle intenzioni del legislatore delegante, l'enfasi sulla universalizzazione era dunque specificamente orientata alla parificazione delle tutele per tutti i lavoratori economicamente dipendenti, da realizzarsi attraverso l'inclusione di una più ampia cerchia di lavoratori autonomi, che inglobasse quella dei collaboratori a progetto, già destinatari di un'apposita indennità *una tantum*¹⁸. Per questi ultimi lavoratori, del resto, già la l. n. 92/2012, aveva previsto – all'esito di un apposito monitoraggio – l'intensificazione delle tutele, attraverso l'estensione della miniAspi.

L'obiettivo resta però, ancora una volta¹⁹, del tutto disatteso, registrandosi al riguardo lo scostamento più rilevante tra i principi della delega e la loro attuazione; per tali lavoratori il decreto n. 22/2015 introduce, infatti, un'indennità diversa dalla Naspi – per requisiti, durata e finanziamento – denominata *Dis-Coll*²⁰. Soffermando l'attenzione sui tratti principali della nuova

¹⁸ Art. 2, co. 51 ss., l. n. 92/2012.

¹⁹ V. già l'art. 1, co. 1, lett. d), l. n. 92/2012.

²⁰ Per la puntuale analisi dell'istituto v. NATALINI, *La riforma dell'Aspi nell'ambito del Jobs Act*, cit., spec. 239 ss. V. Anche la Circ. INPS 27.04.2015, n. 83.

misura, essa presenta, indubbiamente, un campo di applicazione soggettivo più ampio rispetto a quella previgente, essendo erogata mensilmente ai collaboratori²¹, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata²², che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. Più *soft* sono poi le condizioni richieste per il suo godimento; diversa la modalità di determinazione dell'importo, in precedenza calcolato in percentuale (7%) del minimale annuo imponibile per artigiani e commercianti, moltiplicato per il numero minore tra le mensilità accreditate e quelle non coperte nell'anno precedente, e ora rapportato alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali dell'anno in cui si verifica la scadenza del contratto e dell'anno solare precedente, con applicazione delle medesime modalità di calcolo previste per la Naspi; la prestazione è erogata mensilmente²³, per un periodo non superiore ai sei mesi.

Il vero limite della Dis-Coll si rinviene, però, nel suo carattere sperimentale, essendo riconosciuta in relazione ai nuovi eventi di disoccupazione involontaria verificatisi nel corso del 2015, sospendendosi, fino al 31 dicembre 2015, l'efficacia delle disposizioni che disciplinavano l'indennità *una tantum* per i collaboratori a progetto²⁴. La misura è stata, da ultimo, rifinanziata per gli eventi intercorsi nel 2016²⁵. Si tratta di una proroga opportuna, soprattutto a seguito del superamento della tipologia contrattuale da ultimo richiamata²⁶ e della prevedibile attrazione di tali lavoratori – laddove non sussistano i requisiti per la riconducibilità al lavoro subordinato – nella (seppur ridimensionata) area delle collaborazioni coordinate e continuative.

3.3. Dalla corresponsività alla solidarietà: l'Asdi

Il perno della riforma si rinviene, infine, nell'introduzione di un assegno universale per chi perde il posto di lavoro, l'Asdi (Assegno di disoccupazione);

²¹ Devono ritenersi inclusi nella platea dei possibili beneficiari anche coloro che abbiano collaborato in modo coordinato e continuativo con le pubbliche amministrazioni.

²² Sono esclusi gli amministratori, i sindaci, i pensionati e i titolari di partita IVA.

²³ L'indennità era pagata in un'unica soluzione nel caso l'importo fosse inferiore a 1.000 euro, in più rate mensili se l'importo risultava superiore.

²⁴ Art. 2, co. 51 ss., l. n. 92/2012.

²⁵ Seppure nel limite di un plafond di risorse: art. 1, co. 310, l. n. 28.12.2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

²⁶ Art. 52, co. 1, d.lgs. 15.6.2015, n. 81.

con tale misura si introduce un secondo livello di prestazioni di disoccupazione a carattere non (strettamente) contributivo. A ben vedere, all'Asdi può essere attribuita una natura mista: da una parte, esso assolve ad una funzione "assistenziale", essendo destinato a fornire un sostegno economico finanziato con risorse pubbliche, previa verifica della situazione di bisogno del beneficiario e del suo nucleo familiare; dall'altra, viene erogato al disoccupato solo in presenza di stringenti requisiti soggettivi e oggettivi. L'Asdi viene introdotto, infatti, facendo seguito alle ampie cautele mostrate dal legislatore delegante, evidentemente dettate dalla necessità di verificare attentamente la sostenibilità economica del nuovo istituto. E di tali cautele la nuova misura porta il peso, per: il suo carattere sperimentale, inizialmente limitato a pochi mesi del 2015 e, solo più di recente, temporalmente prorogato (art. 43, co. 5, d.lgs. n. 148/2015); il limite di un determinato *plafond* di risorse, che – privilegiando (ancora una volta) la logica del "chi tardi arriva male alloggia" – rende difficile l'inquadramento di tale posizione quale vero e proprio diritto soggettivo; il circoscritto campo di applicazione soggettivo, essendo lo strumento riservato ai soli beneficiari della Naspi in situazione di bisogno economico (con esclusione, quindi, dei percettori dell'Aspi, così come dell'intera area del lavoro autonomo beneficiaria della *Dis-Coll*) e destinato – nel suo primo anno di applicazione – prioritariamente ai disoccupati appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento; la limitata durata di erogazione (sei mesi); il suo modesto importo, parametrato a quello dell'ultima indennità Naspi percepita e che non potrà, comunque, risultare superiore all'assegno sociale²⁷. Al pari degli altri trattamenti di disoccupazione, poi, anche l'Asdi è assoggettato ad un rigido regime di condizionalità, essendo la sua corresponsione vincolata all'adesione del beneficiario a un progetto personalizzato di inserimento nel mercato del lavoro, redatto dai competenti servizi per l'impiego. Tale connotazione "proattiva" caratterizza anche la Carta acquisti sperimentale, prestazione assistenziale avviata nel 2013 quale strumento di contrasto alla povertà assoluta, e prototipo del "Sostegno per l'inclusione attiva" (SIA)²⁸; misura, quest'ultima, con la quale l'Asdi dovrà essere attentamente coordinato²⁹.

²⁷ Sono previste maggiorazioni, in presenza di carichi familiari.

²⁸ Art. 60, d.l. 9.2.2012, n. 5, conv. da l. 4.4.2012, n. 35; e art. 1, co. 216, l. 27.12.2013, n. 147.

²⁹ Sulla disciplina di dettaglio necessaria per l'avvio dell'Asdi, v. il decreto interministeriale 9.10.2015, e la nota direttoriale 29.12.2015, prot. n. 33/6704.

3. *Il sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro*

La tenuta dell'impianto protettivo fin qui richiamato è funzionalmente correlata alla strumentazione predisposta dall'ordinamento per la gestione delle crisi occupazionali a carattere temporaneo, specie se di particolare intensità. La materia è oggi disciplinata nel d.lgs. n. 148/2015 che – in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. a) della l. n. 183/2014 – completa la revisione degli ammortizzatori sociali e riordina in un unico corpo normativo gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, riconosciuti al verificarsi di sospensioni lavorative “qualificate”. La semplificazione non è solo formale, ma anche sostanziale, e mira a snellire e razionalizzare il ricorso alle integrazioni salariali, attraverso: la maggiore inclusività della cassa integrazione guadagni, così come dei fondi di solidarietà; l'uso più attento e responsabile della cassa integrazione, con previsione di norme che favoriscono il ricorso alla riduzione dell'orario di lavoro, piuttosto che alla sospensione lavorativa; la semplificazione delle procedure di autorizzazione e accesso all'integrazione ordinaria (artt. 15-16) e a quella straordinaria (artt. 24-25); il superamento degli ammortizzatori in deroga, già prospettato nella riforma del 2012 ma più volte rifinanziati, in ragione della perdurante crisi occupazionale³⁰.

3.1. *La razionalizzazione delle integrazioni salariali*

Alla revisione delle integrazioni salariali, solo marginalmente interessate dalla l. n. 92/2012³¹, è dedicato il Titolo I del decreto, articolato in norme generali (Capo I), che costituiscono una base di regole comuni applicabili ad entrambe le forme di integrazione salariale; e in norme specifiche, rivolte alla cassa integrazione guadagni ordinaria (Capo II) e straordinaria (Capo III)³².

Tra le disposizioni comuni, le novità più significative riguardano, in-

³⁰ V., da ultimo, l'art. 2, d.l. 21.5.2015, n. 65, conv. da l. 17.7.2015, n. 109. Per il rifinanziamento dello strumento, per l'anno 2016, v. l'art. 1, co. 304, l. 208/2015.

³¹ Per una recente ricostruzione della disciplina previgente, v. GAROFALO, *Cassa Integrazione Guadagni*, voce *Enc. giur. Treccani on line*, 2014, e ivi ampi riferimenti bibliografici.

³² Per l'analisi di tale nuova disciplina v. NICOLINI, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*, 269/2015; per i primi criteri applicativi, v. la circ. INPS 2.12.2015, n. 197.

nanzitutto, l'ampliamento del campo di applicazione soggettivo dei trattamenti di integrazione salariale, ora concessi anche ai lavoratori assunti con contratto di apprendistato, ma solo nella tipologia professionalizzante (art. 2); gli apprendisti, peraltro, erano già beneficiari di una forma di tutela in costanza di lavoro, sia pure attraverso misure transitorie, per effetto della legislazione sugli ammortizzatori sociali in deroga degli anni passati. L'estensione incontra altri limiti, rinvenibili nelle circoscritte causali di intervento per essi integrabili (art. 2, co. 2)³³: di modo che il carattere protettivo risulta, per tali lavoratori, di fatto depotenziato. Il decreto introduce poi limiti temporali più stringenti per il ricorso alle integrazioni salariali: la durata massima complessiva viene fissata in 24 mesi³⁴ per ciascuna unità produttiva, da calcolarsi per di più in un quinquennio che torna ad essere mobile (come già previsto dalla l. n. 223/1991), contro gli attuali 36 mesi nel quinquennio fisso. Ancora, si incentiva l'utilizzo di strumenti di sostegno al reddito che prevedano la riduzione dell'orario di lavoro, piuttosto che la sospensione dell'attività lavorativa, in particolare attraverso il ricorso ai contratti di solidarietà³⁵; l'obiettivo è quello di favorire non solo la conservazione del posto di lavoro, ma anche la professionalità del lavoratore, che mantiene il legame con l'azienda da cui dipende, in attesa della normale ripresa produttiva. Ai lavoratori coinvolti in una riduzione dell'orario normale superiore al 50% dell'orario, e beneficiari di un'integrazione salariale (anche da parte dei fondi di solidarietà: v. *infra*, par. 3.2), si applica un rafforzato meccanismo di condizionalità, secondo modalità sanzionatorie modulate in base alla gravità della condotta non partecipativa del beneficiario.

Novità comuni, investono, infine, il profilo del finanziamento dei trattamenti di integrazione salariale. Qui si prevede una maggiore partecipazione delle imprese utilizzatrici, sulle quali grava un contributo addizionale non più commisurato all'organico aziendale, ma connesso all'utilizzo effettivo del trattamento (con un meccanismo che ne aggrava la misura all'aumentare del

³³ Ovvero la sola causale di crisi aziendale, per le imprese destinatarie della cassa integrazione straordinaria, o i soli trattamenti ordinari per le imprese destinatarie di entrambe le tipologie di integrazione salariale.

³⁴ Limite elevato a trenta mesi per alcune imprese, tra cui quelle del settore edile.

³⁵ Ai fini del raggiungimento dei 24 mesi la durata dei trattamenti per la causale del contratto di solidarietà (v. *infra*) viene infatti computata nella misura della metà (e per intero per la parte eccedente i 24 mesi): art. 22, co. 5.

ricorso: 9-12-15%, se si utilizza l'istituto rispettivamente meno di un anno, più di un anno o più di 24 mesi, sempre nel quinquennio mobile); aumento compensato, ma per la sola integrazione ordinaria, dalla parallela riduzione della contribuzione ordinaria. L'incremento del contributo addizionale vuole favorire una maggiore responsabilizzazione delle aziende nell'utilizzo dello strumento; e tuttavia, è indubbio che esso intervenga proprio nel momento di loro maggiore difficoltà, in una situazione di crisi economica del Paese che presenta confini temporali ancora molto incerti.

Scorrendo poi rapidamente le principali innovazioni introdotte dalle norme specifiche, il decreto riordina, innanzitutto, il trattamento ordinario di integrazione salariale, senza apportare sostanziali modifiche rispetto all'assetto normativo previgente. Tra le novità si segnala, comunque, oltre alla richiamata rimodulazione a ribasso (di circa il 10%) delle aliquote contributive ordinarie (differenziate in base ai diversi settori e alla dimensione aziendale: art. 13), la previsione per cui l'accesso alle prestazioni deve risultare sempre subordinato al conseguimento di un'anzianità minima di lavoro effettivo presso l'unità produttiva interessata, pari almeno a 90 giorni³⁶; così omogeneizzandosi, con chiara finalità antielusiva, le condizioni per il godimento di tutti i trattamenti di integrazione salariale³⁷. E quella riguardante la durata massima del ricorso all'istituto, che conserva il regime precedente, con previsione, però, di un contingentamento del numero massimo di ore autorizzabili, che non potrà eccedere il limite di un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile, con riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'istituto (art. 12, co. 5). Di fatto, questa previsione ridurrà la durata massima del ricorso, soprattutto se lo strumento sarà utilizzato a zero ore e interesserà un numero consistente di lavoratori.

La cassa integrazione guadagni straordinaria subisce un significativo depotenziamento, che investe soprattutto le causali d'intervento e la durata. Così, relativamente alle prime, si porta a compimento l'eliminazione, a far data dal 1° gennaio 2016, della causale di crisi per cessazione dell'attività aziendale o di un ramo di essa (con una norma temporanea di salvaguardia,

³⁶ A meno che il ricorso alla c.i.g.o non avvenga per eventi oggettivamente non evitabili: art. 1, co. 2, d.lgs. n. 148/2015, come mod. ex art. 1, co. 308, l. n. 208/2015.

³⁷ Si ricorda che un'anzianità minima lavorativa di 90 giorni (seppure non effettiva) era già richiesta per l'accesso all'integrazione salariale straordinaria: art. 8, co. 3, d.l. n. 86/1988, conv. da l. n. 160/1988.

qualora sia concreta la possibilità che subentri un nuovo imprenditore). La finalità è quella – già perseguita dalla l. n. 223/1991 – di non consentire l'utilizzo dell'integrazione salariale in situazioni di eccedenza strutturale di personale: dal 2017, però, senza più il “paracadute” dell'indennità di mobilità. Tra le causali integrabili sono poi ricomprese la riorganizzazione aziendale (ma non si parla più della ristrutturazione e della riconversione aziendale) e il contratto di solidarietà difensivo di tipo A³⁸. Quest'ultimo costituisce, senza dubbio, la causale privilegiata dal legislatore³⁹; la sua disciplina viene ora integralmente ricondotta nell'ambito delle integrazioni salariali straordinarie, anche per quanto concerne la misura del trattamento⁴⁰ e il suo finanziamento; con previsione – però – di limiti alla riduzione oraria, che potrebbero renderne più difficoltoso l'utilizzo⁴¹. Relativamente alla durata, si introduce un forte ridimensionamento nell'utilizzo del trattamento di integrazione straordinario, riconosciuto entro limiti temporali tassativi (12-24 mesi), variabili in base alla causale integrabile, nel complesso ben più stringenti dei precedenti, e che premiano comunque il ricorso ai contratti di solidarietà difensivi (art. 22, co. 3 e 5)⁴²; con previsione altresì, a decorrere da 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto e per i soli programmi di riorganizzazione e per crisi aziendale, di un tetto massimo di ore autorizzabili, non superiore all'80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva, nell'arco temporale del programma stesso.

³⁸ La norma non richiama i contratti di solidarietà espansivi, la cui disciplina (contenuta nell'art. 2, d.l. 30.10.1984, n. 726, conv. da l. 19.12.1984, n. 863, oggi abrogato) è riconfermata, con alcuni aggiustamenti, nell'art. 41 del d.lgs. n. 148/2015.

³⁹ Tanto che ai fini della concessione del trattamento straordinario per le altre causali, le parti devono dichiarare espressamente la non percorribilità del contratto di solidarietà (salvo che per le imprese edili e affini: art. 24, co. 4).

⁴⁰ Che viene portata all'80% della retribuzione di riferimento, ma nel rispetto degli importi mensili massimi previsti per le integrazioni salariali.

⁴¹ La riduzione media oraria non può, infatti, essere superiore al 60% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati al contratto di solidarietà; per ciascun lavoratore la percentuale di riduzione complessiva dell'orario di lavoro non può essere superiore al 70% nell'arco dell'intero periodo per il quale tale contratto è stipulato (art. 21, co. 5).

⁴² Ai fini del calcolo della durata massima complessiva di ricorso alle integrazioni salariali, la durata dei contratti di solidarietà (che non può eccedere i 24 mesi, anche continuativi, nel quinquennio mobile: art. 22, co. 3) si computa, infatti, per la metà “per la parte non eccedente i 24 mesi e per intero per la parte eccedente”: art. 22, co. 5.

3.2. *Le novità per i fondi di solidarietà bilaterali*

Il d.lgs. n. 148/2015 mette mano ai fondi di solidarietà, con l'obiettivo di promuovere la costituzione di un più inclusivo sistema protettivo obbligatorio, fondato sulla bilateralità. L'avvio di questo modello, delineato dalla l. n. 92/2012 per far fronte alle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro dei dipendenti di aziende con più di 15 dipendenti, non coperte dalle integrazioni ordinarie e straordinarie, è stato, come è noto, affidato alle parti sociali; la sua realizzazione si è però rivelata insoddisfacente. Le parti sociali si sono mostrate molto caute, quasi timorose nella regolamentazione di istituti che, in ultima istanza, comportano un aggravio di costi per i datori di lavoro. Questa situazione di *impasse* ha portato il legislatore ad intervenire più volte in materia, prevedendo dapprima il differimento temporale del termine della conclusione degli accordi sindacali, poi l'eliminazione dello stesso, lasciando libere le parti di costituire il proprio fondo anche dopo la costituzione del Fondo residuale⁴³. L'attivazione di quest'ultimo presso l'INPS è stata, nel contempo, fissata al 1.1.2014 (v. il d.m. del 7.2.2014, n. 79141); in esso sono rifluiti i datori di lavoro appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non coperti da altro fondo bilaterale, che da tale data contribuiscono al finanziamento del fondo residuale, nella misura definita dal legislatore stesso (0,5%). Nel corso dell'ultimo biennio si è comunque registrata una significativa accelerazione nell'adeguamento dei fondi già istituiti presso l'INPS⁴⁴: relativamente ai fondi alternativi (ex art. 3, co. 14, l. n. 92/2012), nel 2015 sono entrati a regime il Fondo di solidarietà alternativo dell'artigianato (FSBA) e quello per i lavoratori in somministrazione⁴⁵.

Su tale articolato sistema si innestano, oggi, le disposizioni contenute nel Titolo II del d.lgs. n. 148/2015, che operano in stretta correlazione con i richiamati principi generali previsti per le integrazioni salariali delle aziende cassintegrabili. L'impianto di fondo della riforma Fornero viene, nel suo in-

⁴³ Operante, fino al 31 dicembre 2015, nei riguardi dei datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione delle integrazioni salariali e che non hanno costituito altri fondi di solidarietà bilaterali: v. l'abrogato art. 3, co. 19, l. n. 92/2012 e, oggi, l'art. 28, d.lgs. n. 148/2015.

⁴⁴ L'elenco dei fondi di solidarietà ad oggi istituiti è rinvenibile nel sito <http://www.lavoro.gov.it/AreaLavoro/AmmortizzatoriSociali/FondiSolidarietaBilaterali/Pages/default.aspx>.

⁴⁵ V., rispettivamente, i D.M. 9.1.2015, n. 86986 e 17.4.2015, n. 89581.

sieme, mantenuto, ma si introducono diverse modifiche, che riguardano l'intera gamma dei fondi regolati dall'art. 3 di tale legge. Il tentativo è quello di costruire un sistema di tutele adeguate e paragonabili, per entità e durata, ai trattamenti previsti per le aziende incluse nel sistema della cassa integrazione guadagni; ma anche di dare certezza all'effettivo avvio di questo sistema di tutele per una più ampia platea di lavoratori, che ricomprende ora anche gli apprendisti con contratto professionalizzante. L'art. 39 funge, a ben vedere, quale norma di chiusura dell'intero sistema, estendendo ai fondi bilaterali alcune delle principali disposizioni proprie delle integrazioni salariali, seppure con differenziazioni tra tipologie di fondi che, se possono in parte essere ricondotte alle peculiarità proprie di alcune esperienze di bilateralità, aprono significativi vuoti di disciplina. È questo il caso dell'esclusione dei Fondi alternativi dal meccanismo di condizionalità, di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 150/2015; meccanismo che costituisce uno dei principi generali e comuni su cui si fonda l'intera tenuta delle nuove politiche attive del lavoro, e che viene invece esteso ai destinatari degli altri fondi bilaterali: con evidente disparità di trattamento rispetto a situazioni tra loro del tutto equivalenti. Per tutti i fondi bilaterali valgono, del resto, le medesime regole in materia di equilibrio finanziario: sussiste infatti l'obbligo generale di bilancio in pareggio e il divieto di erogare le prestazioni in carenza di disponibilità (con previsioni oltretutto più stringenti per i fondi di solidarietà e il fondo di integrazione salariale: art. 35, co. 3).

Entrando nel dettaglio della nuova disciplina, e seguendo l'articolazione del Titolo II, le novità più significative per i fondi di solidarietà c.d. "spuri"⁴⁶ si rinvergono nell'estensione, entro il 31.12.2015, del campo di applicazione soggettivo a tutti i datori di lavoro che occupano mediamente più di 5 dipendenti (non più 15, come in precedenza): il mancato adeguamento comporterà il trasferimento di tali datori di lavoro al Fondo di integrazione salariale (v. *infra*). Relativamente alle prestazioni erogate, il decreto prevede l'obbligo di assicurare l'assegno ordinario in relazione alle medesime causali previste per l'integrazione salariale ordinaria (art. 12) e straordinaria (art. 22), con una disciplina speculare a quella dettata per tali istituti: l'importo dell'assegno dovrà, infatti, essere pari – in relazione alla causale di intervento –

⁴⁶ L'espressione è di LISO, *Le prospettive di riforma degli ammortizzatori sociali, Libro dell'anno Treccani 2015*, e si riferisce ai fondi costituiti presso l'INPS, mediante decreto ministeriale a seguito di accordo tra le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

a quello dell'integrazione salariale, e la durata non potrà essere inferiore a 13 settimane nel biennio mobile nè superiore, in base alla causale invocata, alle durate massime previste per la Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria (art. 30), nel rispetto della durata massima complessiva di ricorso a tali istituti (v. *supra*, par. 3.1).

Per quanto concerne i due fondi bilaterali alternativi, già operanti nei settori della somministrazione e dell'artigianato, il decreto ne salvaguarda ampiamente la peculiare disciplina, prevedendo che essi dovranno assicurare – adeguandosi entro il 31 dicembre 2015⁴⁷ – o un assegno di durata e misura pari all'assegno ordinario, o l'assegno di solidarietà, per un periodo massimo non inferiore a 26 settimane nel biennio; conseguentemente, si provvede a rimodulare l'aliquota di finanziamento, che non potrà essere inferiore allo 0,45% (prima, pari allo 0,20%) e sarà ripartita tra datore di lavoro e lavoratore in base a criteri rimessi alle parti sociali. Viene superata poi, la stretta integrazione fra risorse pubbliche e risorse di matrice contrattuale, che ha in passato consentito l'erogazione dell'Aspi ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, subordinatamente ad un intervento integrativo – pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa – a carico dei fondi bilaterali (art. 3, co. 17, l. n. 92/2012).

Il decreto innova infine, a far data 1° gennaio 2016, la disciplina del Fondo residuale, rinominato Fondo di integrazione salariale (art. 29); si completa, così, l'assetto protettivo della bilateralità, dal momento che ad esso saranno obbligatoriamente iscritti tutti i datori di lavoro con più di 5 dipendenti, non rientranti nel campo di applicazione delle altre misure di integrazione salariale. Vengono rafforzate le tutele per i lavoratori, seppure con significative differenziazioni legate alla consistenza dell'organico aziendale: si prevede infatti l'erogazione di una nuova prestazione a carattere generale, l'assegno di solidarietà, corrisposta per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile, che va a sostituire i contratti di solidarietà di tipo B (ossia quelli stipulati dai datori di lavoro non rientranti nel campo di applicazione delle integrazioni straordinarie)⁴⁸; e dell'assegno ordinario, che viene

⁴⁷ Diversamente, i datori di lavoro con più di 5 dipendenti che aderiscono a tali fondi confluiranno, a partire dal 1° gennaio 2016, nel Fondo di integrazione salariale di cui all'art. 29, e potranno chiedere le prestazioni dal 1° luglio 2016, data in cui cesseranno i contratti di solidarietà difensivi ex art. 5, co. 5, 7 e 8, l. 19.7.1993, n. 236.

⁴⁸ L'assegno è riconosciuto a seguito di accordo che stabilisca una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre i licenziamenti collettivi e i licenziamenti plurimi individuali

però garantito solo per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti – per una durata massima di 26 settimane in un biennio mobile – in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie (ad esclusione delle intemperie stagionali) e straordinarie (limitatamente alle causali per riorganizzazione e crisi aziendale). A partire dal 1.1.2016 il Fondo sarà finanziato con un contributo differenziato in base alla consistenza dell'organico aziendale, e pari allo 0,45% della retribuzione per i datori con meno di 15 dipendenti, allo 0,65% per gli altri; ad esso si aggiunge un contributo addizionale (4% della retribuzione persa), ora omogeneo per tutti i datori di lavoro, a loro esclusivo carico e connesso all'utilizzo delle prestazioni da ultimo richiamate (art. 29, co. 8)⁴⁹. Il fondo potrà erogare le prestazioni entro un limite massimo pari a 4 volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dall'azienda (tenuto conto delle prestazioni già fornite o deliberate a suo favore)⁵⁰.

4. *I profili problematici della disciplina e alcune brevi conclusioni*

La normativa fin qui analizzata muove, nel suo insieme, verso una condivisibile direzione: quella della responsabilizzazione nell'utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di lavoro, e una loro più equa distribuzione soggettiva, alla quale si affianca il rafforzamento delle tutele in caso di perdita involontaria del lavoro. Il disegno viene realizzato attraverso lo spostamento dell'equilibrio (e, di conseguenza, delle risorse) dalla tutela del posto di lavoro alla tutela nel mercato del lavoro; il miglioramento delle misure garantite in caso di disoccupazione (Naspi e Asdi) viene finanziato anche con la riduzione della durata complessiva del ricorso ai trattamenti di cassa integrazione⁵¹. Durata, quest'ultima, "bilanciata" dal favore verso il contratto di solidarietà, del quale si tenta il rilancio, attraverso il meccanismo

per giustificato motivo oggettivo: art. 31, co. 1, d.lgs. n. 148/2015; la riduzione oraria non potrà però superare i medesimi limiti indicati nella nota 40. I datori di lavoro con meno di 15 dipendenti potranno chiedere questa prestazione per le sole sospensioni o riduzioni di orario a partire dal 1° luglio 2016.

⁴⁹ In caso di ricorso a tali prestazioni, il contributo addizionale è dovuto anche a finanziamento degli altri fondi di solidarietà, in misura però non inferiore all'1,5% (art. 33, co. 2).

⁵⁰ È comunque previsto un sistema derogatorio "a scalare" fino al 2021, per consentire ai datori di lavoro di ottenere le prestazioni nella fase di avvio del Fondo: art. 44, co. 5.

⁵¹ Art. 43, d.lgs. n. 148/2015.

che computa per metà i periodi di utilizzo di tale causale, ai fini del computo del periodo massimo di godimento (che può raggiungere i 36 mesi e allinearsi, così, a quanto previsto dalla normativa previgente).

Non mancano tuttavia, a fronte di questo quadro complessivo, i profili problematici.

Accanto alle criticità evidenziate nei paragrafi precedenti, e limitandoci, in sede conclusiva, a considerazioni di carattere molto generale, un primo limite del nuovo impianto normativo si rinviene, senza dubbio, negli angusti spazi di manovra imposti dal necessario contenimento della finanza statale, in un contesto di incerta ripresa del ciclo economico: condizione, questa, indispensabile per ottenere risultati significativi in termini di creazione di nuovi posti di lavoro. È del tutto evidente, infatti, che ogni valutazione in termini di efficacia protettiva dei nuovi ammortizzatori sociali potrà essere valutata solo a posteriori, essendo strettamente funzionale, da una parte, alla configurazione che assumerà, nei prossimi anni, il mercato del lavoro, l'articolazione tipologica dei rapporti lavorativi (subordinati e non, a seguito della razionalizzazione operata dal d.lgs. n. 81/2015) e, quindi, l'andamento dei trend occupazionali; dall'altra, all'efficienza allocativa dei nuovi servizi per l'impiego, vero banco di prova su cui si fonda la tenuta dell'intero impianto legislativo del 2015.

Rispetto a questo incerto contesto, la strumentazione previdenziale gioca, per sua natura, d'anticipo, confermando le sue classiche funzioni. Si modella e conforma alle esigenze del mercato, modulando le tutele contro il rischio della mancanza (definitiva o temporanea) del lavoro; e mantiene, nel contempo, la sua valenza quale misura di politica economica, sostenendo ma anche orientando le scelte datoriali al verificarsi di eventi temporanei, determinanti la sospensione o la riduzione dell'attività produttiva. Tutto ciò attraverso la predisposizione di un assetto regolativo che – in linea di continuità con le innovazioni introdotte nel 2012 – si conferma indubbiamente più razionale e coerente rispetto al passato; ma che risente fortemente dei complessi equilibrismi giuridici cui è costretto il legislatore nel faticoso contemperamento tra l'esigenza del rispetto dei sempre più stringenti vincoli di bilancio (art. 81 Cost.), e il principio della garanzia di prestazioni adeguate (art. 38 Cost.). Si tratta di un processo ancora in corso, come dimostra il recentissimo riassetto della Naspi e dell'Asdi⁵²; il prolungamento della

⁵² Misura per la quale si dispone, per il 2016, un'ulteriore destinazione di risorse: v. l'art. 1, co. 387, lett. b), l. n. 208/2015.

durata di godimento della prima misura attenua il pericolo di scaricare su di essa le problematiche connesse alla gestione delle crisi economiche e occupazionali dei prossimi anni, ancor più aggravate in ragione della revisione, in senso restrittivo, del ricorso alla Cassa integrazione guadagni. E tuttavia, l'effetto del progressivo *decalage* del trattamento nel tempo atrofizza l'importo goduto dai disoccupati di lunga durata per i quali, raggiunto il periodo massimo di fruizione, la misura risulterà all'incirca dimezzata rispetto a quella inizialmente goduta⁵³. La penalizzazione si riflette, poi, nella determinazione del *quantum* dell'Asdi; di modo che gli importi finali goduti rischiano di essere, proprio per i soggetti più deboli sul mercato, decisamente irrisori. A ciò si aggiunga, ancora, il ridimensionamento dell'istituto della contribuzione figurativa nel periodo di godimento della Naspi, e la sua esclusione in caso di fruizione della Dis-Coll: il che si traduce, di fatto, nella penalizzazione dei trattamenti pensionistici futuri, a danno soprattutto delle generazioni più giovani.

Il problema della scarsità delle risorse disponibili investe anche gli strumenti di sostegno riconosciuti in costanza di lavoro: l'esigenza di una maggiore responsabilizzazione nel loro utilizzo va di pari passo con la razionalizzazione “a ribasso” delle integrazioni salariali, colpite soprattutto (ma non solo) con riguardo alle durate massime usufruibili. Del pari, la forte attenzione posta dal legislatore agli equilibri gestionali dei fondi di solidarietà, insieme al rigido nesso tra prestazioni erogate e “consistenza contributiva” dell'azienda, se da una parte riflette la necessità di un uso oculato delle risorse accantonate, dall'altra comporta la mancata erogazione delle prestazioni, in caso di insufficienza economica; con evidente penalizzazione in termini di protezione riconosciuta ai lavoratori.

Se si guarda, poi, al campo di applicazione soggettivo degli strumenti di sostegno al reddito, l'universalizzazione appare ancora lontana. Dal nuovo assetto di tutele contro la disoccupazione involontaria restano, innanzitutto, ancora esclusi i lavoratori a tempo parziale verticale su base annua; tipologia contrattuale in crescita, specie per la sua componente involontaria⁵⁴, ma priva di forme di sostegno – se non a carattere volontario e oneroso – nei periodi di inattività connaturati al rapporto lavorativo in essere⁵⁵. Introdotta, “in zona

⁵³ Non sarà quindi infrequente che il disoccupato arrivi a percepire importi estremamente modesti, al limite della adeguatezza sancita dall'art. 38, co. 2, Cost.

⁵⁴ V., da ultimo, la Rilevazione Istat 15.09.2015, *Il mercato del lavoro*, II semestre 2015.

⁵⁵ In tal senso, v. già Corte cost. 24 marzo 2006, n. 121, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, 810, con

cesarini”, la proroga della Dis-Coll (per il solo 2016) ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti, permane l'assenza di misure di sostegno per l'intera area del lavoro autonomo “puro”, bacino di confluenza verso il quale il legislatore tenta di convogliare le opportunità occupazionali dei disoccupati, per decongestionare l'area del lavoro subordinato⁵⁶. Anche dalla prima area giungono, invero, sollecitazioni per la predisposizione di misure a sostegno del reddito, in mancanza di lavoro. Sintomatica è la recente – e, ancora una volta, temporanea – rivitalizzazione, nel settore del commercio, dell'indennizzo economico riconosciuto agli iscritti alle Gestione degli esercenti attività commerciali in caso di cessazione dell'attività, per accompagnare fino alla pensione coloro che si ritirano definitivamente dal lavoro⁵⁷; così come la previsione, per le Casse dei liberi professionisti, della possibilità di destinare aggiuntivi risparmi di gestione anche al «sostegno dei redditi dei professionisti» nelle fasi di crisi⁵⁸.

Per quanto riguarda i destinatari degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, è invece sicuramente apprezzabile l'estensione ai datori di lavoro di piccole dimensioni e agli apprendisti (ai quali la l. n. 92/2012 ha già esteso anche i trattamenti di disoccupazione). Tuttavia, relativamente ai primi, essi – se confluiti nel Fondo di integrazione salariale – restano privi di tutele fino a luglio 2016 (pur versando il contributo da inizio anno). Mentre per i secondi l'impatto inclusivo risulterà ostacolato in ragione dell'incremento del costo del lavoro derivante dall'estensione delle nuove misure; il che, sommato all'inapplicabilità delle consistenti agevolazioni contributive introdotte dalla l. 23.12.2014, n. 190⁵⁹, potrebbe costituire, per il 2015, un serio disincentivo nell'utilizzo di tale istituto contrattuale.

nota di Alessi; e l'art. 13, comma 9, d.l. 14 marzo 2005, n. 35, conv. con mod. in l. 14 maggio 2005, n. 80. Sulla limitata protezione dei lavoratori a tempo parziale, v. BOZZAO, *Part-time, genere e accesso al welfare: una lettura del caso Elbal Moreno nell'ottica dell'ordinamento italiano*, in questa Rivista, 2013, 187 ss.

⁵⁶ V. *supra*, par. 2.1.

⁵⁷ La misura è stata introdotta temporaneamente per un primo biennio (1996-1998: d.lgs. 28.03.1996, n. 207); più volte riattivata per brevi periodi, è stata da ultimo ripristinata fino al 31.12.2016 (art. 1, co. 490, l. 27.12.2013, n. 147).

⁵⁸ Art. 10-*bis*, comma 1, d.l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013.

⁵⁹ Il ridimensionamento del richiamato esonero contributivo disposto dall'art. 1, co. 178 ss., l. n. 208/2015, renderà invece più favorevole, per il 2016, il ricorso all'apprendistato, potendo il datore di lavoro ancora beneficiare del regime di sgravi di cui all'art. 22, co. 1, l. 12.11.2011, n. 183.

Resta da rilevare, in conclusione, che l'articolato assetto di tutele delineato nel corso del 2015 si conferma, nel complesso, ancora tarato su una disoccupazione di tipo strutturale, quale è quella caratterizzante l'attuale mercato del lavoro; e impatta su una emergenziale e diffusa situazione di povertà, che da quella prioritariamente deriva⁶⁰. L'apparato protettivo resta, inoltre, saldamente incardinato su un sistema di *welfare* occupazionale, prevalentemente rivolto ai lavoratori subordinati che perdono una precedente occupazione; lasciando esclusa buona parte del lavoro autonomo, così come gli inoccupati e i disoccupati di più lungo periodo, involontariamente ai margini del mercato del lavoro⁶¹. La cronica carenza di opportunità lavorative – e, in particolare, di lavori di qualità – non può, però, essere sopperita da strumenti di sostegno al reddito selettivi, ad efficacia temporale limitata e di importo – specie nell'ultimo periodo di godimento – estremamente modesto. Sarebbe necessario, invece, un complessivo ripensamento del sistema di *welfare*, ancora più equo e inclusivo, incentrato su politiche volte a sostenere la laboriosità di tutti coloro che, in situazione di bisogno economico, vorrebbero accedere al sistema produttivo, ma sono impossibilitati in ragioni delle condizioni oggettive nel mercato del lavoro⁶². Qualche timido segnale si rinviene nelle iniziative legislative più recenti (è il caso dell'Asdi); ma si tratta di misure ancora fortemente selettive quanto a beneficiari, durata, importo e condizioni di accesso, e che richiedono un attento raccordo con i programmi di lotta alla povertà e di inclusione sociale attiva, ancora oggi in fase di avvio⁶³, anche a seguito della forte sollecitazione promossa a livello europeo, da ultimo nel-

⁶⁰ Si veda, da ultimo, la *Relazione annuale del Presidente dell'INPS*, 2015, spec. 3 ss., in www.inps.it/docallegati/News/Documents/Relazione_Presidente_INPS_2015_Mail.pdf; e la proposta normativa presentata dall'Inps il 5 novembre 2015 (*Non per cassa, ma per equità*), ove si prospetta l'introduzione di una rete di protezione sociale per gli over cinquantacinquenni, in quanto fascia di età maggiormente colpita dalla crisi economica degli ultimi anni.

⁶¹ In senso critico v., già, BOZZAO, *L'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi)*, in CINELLI, FERRARO, MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, spec. 429 ss. Tale carenza si intreccia con la mancanza di strumenti universalistici di sostegno al reddito, su cui rinvio a BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *DLRI*, 2011, 589 ss.

⁶² Sul punto v. ampiamente BOZZAO, *Reddito di base e cittadinanza attiva nei nuovi scenari del welfare*, in *RGL*, 2/2014, 325 ss.

⁶³ Dal 2012 si susseguono affannosi tentativi di avviare, con progressiva estensione su scala nazionale, programmi volti al superamento delle condizioni di povertà, all'inserimento e al reinserimento lavorativo: v., da ultimo, l'art. 1, co. 387, lett. a), l. n. 208/2015.

l'ambito della Strategia EU 2020⁶⁴. L'auspicio è che non si perda questa importante opportunità, e che si abbandoni quanto prima la fase sperimentale, in sé temporalmente definita, per costruire un sistema di tutele stabile e a carattere effettivamente universale⁶⁵.

⁶⁴ Tra gli obiettivi della strategia è infatti inserito anche quello della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Si tratta di un'importante novità nell'attenzione politica posta al più alto livello dell'Unione, come risulta confermato dalla destinazione obbligatoria, nel Regolamento del Fondo Sociale, di una quota pari al 20% dell'ammontare delle risorse alle politiche di inclusione sociale. Nel ciclo di programmazione 2014-2020, poi, oltre l'80% delle risorse stanziare nel Programma Operativo Nazionale (Pon) Inclusione (paria a circa 1,2 miliardi di Euro) sono state destinate a supportare l'estensione sull'intero territorio nazionale della sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA).

⁶⁵ L'art. 1, co. 388, l. n. 208/2015, prevede "per gli anni successivi al 2016" il riordino dei trattamenti "di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi", al fine di introdurre un'unica – ma ancora del tutto indefinita – "misura nazionale di contrasto alla povertà".

Abstract

La materia degli ammortizzatori sociali, da molti anni in attesa di riforma, è stata completamente ridisegnata ad opera dei decreti attuativi della l. n. 184 del 2014 (c.d. Jobs Act). La nuova normativa tenta di semplificare il composito apparato regolativo previgente e di razionalizzare gli istituti, definendo un insieme di regole tra loro più coerenti e coordinate. Il presente contributo vuole ricostruire i tratti essenziali del nuovo impianto normativo, cercando di evidenziare i profili problematici della complessa materia.

The essay analyzes the system of income support in the event of unemployment, introduced by Law n. 184/2014 (so-called Jobs Act). The new legislation aims to simplify and rationalize the set of rules previously in force, by introducing rules more coherent and coordinated. The A. focuses on the essential features of the new legislation, highlighting the problematic aspects of this complex matter.

Key words

Disoccupazione, sostegno al reddito, Jobs Act.

Unemployment, income support, Jobs Act.