

Simonetta Renga

*NASpl e Dis-Coll: principio di solidarietà
versus principio assicurativo*

“Idleness is not the same as want but a separate evil,
which men do not escape by having an income”.

W.H. BEVERIDGE, *Full employment in a free society*,
Allen & Unwin, 1944, p. 20.

Sommario: **1.** I principi. **1.1.** Il principio di solidarietà. **1.2.** Il principio assicurativo. **2.** Le regole. **2.1.** *NASpl e Dis-Coll*. **2.1.** La condizionalità. **3.** I principi e le regole.

1. *I principi*

Nell’ambito del nostro sistema di sicurezza sociale possono individuarsi una serie di principi informatori. Un certo numero di questi principi trova fondamento nella Costituzione: principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), principio di non discriminazione (art. 3 Cost.), principio di solidarietà (art. 2 Cost.), principio del riproporzionamento (art. 38 Cost.), principio di adeguatezza (art. 38 Cost.). Altri emergono dalla legislazione previdenziale ordinaria: principio di ripartizione, principio assicurativo e/o contributivo, principio di capitalizzazione. Volgendo le spalle al passato, potremmo aggiungere alla lista il principio del rischio professionale, al quale resta, comunque, ispirato nell’ordinamento attuale soltanto l’istituto dell’esonero dalla responsabilità civile del datore di lavoro nell’ambito della tutela contro gli infortuni e le malattie professionali¹.

¹ BALANDI, *Un caso di archeologia giuridica: ciò che resta oggi del “rischio professionale”*, in *RGL*, 1976, III, p. 93 e PERSIANI, *Il rischio professionale*, in *Atti del V Congresso Aidlass*, Giuffrè, 1977, p.

Alcuni di questi principi sono in un rapporto di necessaria connessione. Se vogliamo esprimerci nei termini della *liberazione dal bisogno* di stampo beveridgiano, per fare un esempio, allora si individuerà un legame inscindibile tra principio di eguaglianza e principio di solidarietà: la redistribuzione solidaristica delle risorse, volta a realizzare l'integrazione sociale prevista al 2° comma dell'art. 3 della Carta costituzionale, si può realizzare soltanto per il tramite della solidarietà generale. Un tassello ulteriore in questo quadro è la gestione delle risorse secondo il principio di solidarietà intergenerazionale della ripartizione, piuttosto che secondo il principio, improntato ai canoni della corrispettività, della capitalizzazione.

Altri principi presenti nel nostro ordinamento sottendono, invece, valori molto diversi fra loro e difficilmente conciliabili. Ancora un esempio: la corrispettività strutturalmente propria del principio assicurativo – braccio operativo del principio del riproporzionamento della tutela sociale in dipendenza della quantità del lavoro svolto – si pone decisamente in contrasto con la ricostruzione dei diritti sociali come diritti all'eguaglianza sostanziale redistributiva. D'altra parte, il principio assicurativo, lasciato operare secondo i propri meccanismi, tende a circoscrivere la protezione ai portatori di rischi omogenei, limitando la redistribuzione delle risorse a una mera circolazione mutualistica, azzerando così il livello di solidarietà.

In realtà, dal diverso combinarsi di questi principi – immaginiamoli come degli atomi pronti a congiungersi in una materia senza perdere la loro specificità – possono scaturire sistemi di sicurezza sociale molto diversi fra loro².

Il nostro ordinamento di tutela, per la compresenza di frammenti di carattere assicurativo–corrispettivo e di elementi di matrice solidaristica – sintomo di un eterno conflitto tra *essere* e *dover essere* della protezione sociale – è riconducibile a sistema soltanto attraverso pesanti forzature interpretative.

II. Ma si veda già la prolusione romana del 1948 di F. SANTORO PASSARELLI, *Rischio e bisogno nella previdenza sociale*, in *RIPS*, 1948, I, p. 1.

² In questo contesto e grazie anche all'irrisolta ambiguità del dato costituzionale di riferimento sono fiorite, a livello interpretativo, diverse ricostruzioni del sistema di protezione sociale: PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, 1960; BALANDI, *Per una definizione del diritto della previdenza sociale*, in *PD*, 1984, p. 576; ROSSI, *La previdenza sociale*, in *Enciclopedia giuridica del lavoro*, Cedam, 1998, p. 29 ss.; ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, 1979; MAZZIOTTI, *Determinazione della pensione e modelli di welfare state*, in *Il sistema pensionistico riformato*, Jovene, 1994; PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2000; CIOCCA, *La libertà della previdenza privata*, Giuffrè, 1998, p. 42 ss.; CINELLI, *Problemi di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 1989, p. 11 ss.

Sebbene alcune valvole di sicurezza, ovvero dei meccanismi volti a limitare i vuoti di tutela ingenerati da strumenti di protezione di matrice corrispettiva, appaiano endogene al sistema stesso: per esempio, il principio di adeguatezza della tutela si pone come argine all'operatività del principio del riproporzionamento alla quantità del lavoro svolto, in funzione del recupero dell'obiettivo dell'integrazione sociale posto dal 2° comma dell'art. 3 Cost.

Ebbene, nel sistema di tutela della disoccupazione, il combinarsi del *principio di solidarietà* e del *principio assicurativo* è particolarmente rilevante.

1.1. Il Principio di solidarietà

Schematicamente: il sistema di sicurezza sociale è strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale – distributiva – la quale a sua volta ha per obiettivo finale la pari dignità umana, che trova il suo nucleo nei diritti inviolabili della persona umana dell'art. 2 Cost.; il sistema, nella sua funzione di realizzazione della giustizia distributiva, deve fornire prestazioni nel complesso idonee a rendere effettiva la garanzia dell'integrazione sociale, ossia “il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, comma 2 Cost.).

In questo quadro costituzionale, va aggiunto un tassello essenziale: il *principio di solidarietà*.

Eguaglianza sostanziale e solidarietà sono strettamente interconnesse: l'una trova realizzazione nell'altra e viceversa. E la solidarietà è al tempo stesso un valore e uno strumento.

Che la solidarietà sociale sia un *valore* costituzionalmente sancito, agli artt. 2 e 3, comma 2, della Carta costituzionale, si tende a darlo per scontato, concentrandosi piuttosto sull'aspetto relativo al dovere di solidarietà imposto ai cittadini. Piacevole, dunque, è leggere degli scritti di previdenzialisti in cui si ricorda che “l'assenza di relazioni solidaristiche ... crea divisione tra le persone, priva ciascuno della qualità degli altri, crea dominio e subordinazione anche dove non sono necessari, rende ciascuno di noi inferiore a quello che potrebbe essere”³. La solidarietà è un valore ovviamente anche per il diritto

³ Il ricordo di Richard Titmuss di MILLER, *Introduction: The Legacy of Richard Titmuss*, in ABEL-SMITH, TITMUSS (a cura di), *The Philosophy of Welfare, Selected Writings of Richard M. Titmuss*, Allen & Unwin, 1987 è citato da BALANDI, *Che cosa resta della Fraternità*, in LD, 1990, p. 26. Sul valore della solidarietà si leggano: PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2001, pp. 22;

dell'Unione europea: si pensi al ruolo che riveste nella Carta dei diritti fondamentali; sebbene poi si rilevi in dottrina come la solidarietà targata UE sia vittima dei “rischi di un bilanciamento giurisdizionale dei diritti senza alcuna gerarchia tra gli stessi”⁴.

Ma la solidarietà è anche il mezzo per il fine dell'eguaglianza sostanziale distributiva. La redistribuzione di risorse volta a realizzare l'integrazione sociale prevista dal 2° comma dell'art. 3 della Carta costituzionale si realizza per il tramite della solidarietà generale. All'attuazione dei “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (art. 2 Cost.) sono chiamati tutti i cittadini. Il sistema di sicurezza sociale trae, dunque, le risorse economiche per il suo funzionamento dalla solidarietà generale⁵.

A questo punto la nozione di solidarietà è agevolmente deducibile: la solidarietà, nei sistemi di Stato sociale, consiste nella redistribuzione di risorse finalizzata alla rimozione degli “ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3 Cost.)⁶. Per inciso, la solidarietà alla base del sistema di sicurezza sociale non può che essere riferita alla totalità dei cittadini. Il legislatore, invece, a volte utilizza lo stesso termine per individuare situazioni transattive d'interessi collettivi (per esempio, il contratto di prossimità), o fattispecie più correttamente inquadrabili come mutualistico-corporative (per esempio, il contratto di solidarietà). Tanto è vero ciò che in dottrina si è parlato di “poliformismo” della solidarietà⁷: questa lettura costringe il previdenzialista a ripensare, o quantomeno a non dare per scontata, la nozione di solidarietà tradizionalmente utilizzata.

Il fine, dunque, della solidarietà attuata attraverso il sistema di protezione

MENGGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, pp. 10 e 11; GIUBBONI, *Solidarietà*, in *PD*, 2012, p. 525; PESSI, *Tornando su adeguatezza e solidarietà nel welfare*, in *RDSS*, 2016, p. 595. Con riferimento ai diritti sociali nel sistema multilivello, può leggersi ALES, *Diritti sociali e discrezionalità nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Giuffrè, 2016, p. 241.

⁴ L. ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto del lavoro: dissolvenza o polimorfismo?*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona.IT”*, n. 356/20, pp. 13 e 14.

⁵ PERSIANI, *Diritto della previdenza*, cit., pp. 13 e 14.

⁶ BALANDI, *Sulla possibilità di misurare la solidarietà*, in *Rechtsgeschichte*, 2004, n. 6, p. 18. Si legga per una diversa visione LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Cacucci, 2001, p. 28.

⁷ L. ZOPPOLI, *Solidarietà e diritto*, cit., p. I e ss., pp. 14 e 15.

sociale, coincide con quella tutela del bisogno oggi misurata in termini d' idoneità a realizzare o ripristinare l'integrazione sociale del cittadino.

E qui occorre aprire una breve parentesi. Il concetto di “bisogno socialmente rilevante”⁸ ha subito nel corso del tempo una significativa evoluzione nel nostro come in altri ordinamenti occidentali. Alla fine del secolo XIX, il bisogno tutelato coincideva con una *poverty line* collocata al limite della mera sopravvivenza materiale. Nel sistema corporativo, in quanto sistema assicurativo, era assente quella che è stata definita una “valutazione oggettiva del bisogno”: l'ammontare delle pensioni veniva determinato avendo riguardo alle contribuzioni versate, senza alcuna preoccupazione in ordine alla capacità dei trattamenti di realizzare una concreta liberazione dallo stato di bisogno⁹. Con l'entrata in vigore della Carta costituzionale, la tutela del bisogno – “oggettivamente valutato” – ha assunto il significato d'integrazione sociale del cittadino nei termini proposti dall'art. 3, comma 2¹⁰. Sin dalla fine degli anni sessanta, infine, in risposta alla già grave crisi finanziaria del sistema, si transita da una definizione convenzionale dello stato di bisogno, quale conseguenza presunta del verificarsi di una situazione protetta, a un concreto accertamento a livello individuale dell'effettiva ricorrenza dello stato di bisogno¹¹. Si pensi che ai fini della fruizione di prestazioni sociali agevolate sono stati introdotti degli indicatori della situazione economica, ovvero dei criteri unificati di misurazione effettiva e individualizzata dello stato di bisogno.

Ebbene, nel linguaggio della solidarietà, un sistema di protezione sociale che misuri lo stato di bisogno in termini di mancata integrazione sociale del cittadino e che valuti l'effettiva ricorrenza della condizione di bisogno realizza il livello massimo di solidarietà. Il fine dell'integrazione sociale si pone, infatti, come obiettivo di una tutela a carattere universalistico, che conduce a una redistribuzione di risorse tarata sul raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale e, conseguentemente, a un grado elevato di circolazione solidaristica di risorse¹².

Avere parlato di livelli maggiori o minori di solidarietà introduce un'altra rilevante considerazione: “la solidarietà presente in un ordinamento si

⁸ La definizione è di F. SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, p. 1.

⁹ PERSIANI, *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, in *Rischio e bisogno nella crisi della previdenza sociale*, *Atti delle Giornate di studio Aidlass*, Rimini, 28-29 Aprile 1984, Giuffrè, 1985, p. 8.

¹⁰ Cfr. anche BALANDI, *Per una definizione*, *cit.*, p. 575.

¹¹ PERSIANI, *Rischio e bisogno*, *cit.*, p. II ss.

¹² Su questi aspetti si legga anche BALANDI, *Per una definizione*, *cit.*, p. 575 e BALANDI, *Sulla possibilità di*, *cit.*, p. 26.

può misurare ... essa può essere apprezzata in dosi più o meno elevate ...”¹³. Il nostro sistema di sicurezza sociale ce ne offre conferma, essendo espressione di un insieme d’istituti eterogenei, alcuni improntati ai principi della solidarietà generale, altri a principi di origine assicurativa e dunque a gradi di solidarietà decisamente inferiori.

In particolare, sono improntate ai canoni della solidarietà generale le prestazioni di cittadinanza. Il sistema previdenziale in senso stretto, invece, ha una natura ibrida, nell’ambito della quale frammenti di carattere spiccatamente assicurativo si intrecciano con elementi solidaristici.

È chiaro che il livello di solidarietà potrà ridursi a zero qualora la redistribuzione di risorse, attuata all’interno della comunità economicamente omogenea, coincida totalmente con la normale diversificata incidenza dei vari eventi aleatori sui soggetti esposti allo stesso rischio¹⁴. Ciò sta a significare che il principio assicurativo, ove sia lasciato operare secondo i propri meccanismi, in quanto tende a limitare la protezione a rischi omogenei e a restringere conseguentemente il campo applicativo della tutela a portatori di rischi omogenei, finisce per ridurre la redistribuzione delle risorse a una mera circolazione mutualistica, azzerando il livello di solidarietà¹⁵.

1.2. Il Principio assicurativo

Il *principio assicurativo* ha caratterizzato la protezione sociale fin dai primordi del *welfare state* ed è sopravvissuto in molte delle sue applicazioni anche dopo, e nonostante, l’accolgimento nella nostra Carta costituzionale della concezione della sicurezza sociale¹⁶. Le ragioni della “fortuna”¹⁷ dello strumento assicurativo riposano essenzialmente in tre ordini di fattori.

¹³ BALANDI, *Sulla possibilità di*, cit., p. 26. Si legga in merito anche A. BARBERA, *sub Art. 2 Costituzione*, in BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Il Foro Italiano*, Zanichelli, 1975, p. 97.

¹⁴ Così BALANDI, *Che cosa resta della Fraternità*, in *LD*, 1990, p. 30.

¹⁵ Così BALANDI, *Che cosa resta*, cit., p. 38, il quale sottolinea che “la struttura assicurativa si fece promotrice di una solidarietà di carattere corporativo ossia che si estendeva ai soggetti appartenenti ad una determinata categoria professionale ...” (p. 37). Convinto dell’assenza di solidarietà nella mutualità assicurativa rigidamente intesa è anche LAGALA, *op. cit.*, p. 28 ss.

¹⁶ Per una disamina del ruolo interpretato da tale principio nel nostro ordinamento possono leggersi: BALANDI, *Assicurazione sociale*, in *Digesto IV*, Utet, 1987; PERSIANI, *Diritto della previdenza*, cit., p. 47 ss. e CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2018, p. 12 ss.

¹⁷ L’espressione è di CINELLI, *Diritto della previdenza*, cit., p. 12.

In primo luogo, il meccanismo assicurativo è tale che il disequilibrio prodotto dall'erogazione di reddito non connesso all'effettuazione di una prestazione lavorativa viene adeguatamente controbilanciato dalla funzione di controllo sul comportamento del soggetto protetto che l'assicurazione riesce a esercitare, restandone per questa via inalterato l'ordine economico-sociale. L'erogazione della prestazione economica viene, infatti, condizionata: al verificarsi di un evento protetto, il quale riporta tutte le caratteristiche del rischio assicurato, consistenti nell'essere l'evento "futuro, incerto, possibile, controllabile nel suo verificarsi"; a un comportamento specifico del soggetto assicurato beneficiario della prestazione, coincidente con il pagamento dei contributi e con un atteggiamento di meritevolezza, riassumibile nella estraneità del soggetto al verificarsi dell'evento, che deve rimanere appunto aleatorio¹⁸.

Queste considerazioni conducono alla seconda ragione del successo dello strumento assicurativo: i soggetti protetti possono vantare la titolarità formale di un diritto soggettivo, piuttosto che un interesse legittimo; l'*an* e il *quantum* della tutela, al verificarsi delle condizioni previste, diventano certi.

Infine, la forma assicurazione consente di far rimanere l'onere finanziario della tutela a carico delle categorie interessate o, comunque, dei datori di lavoro¹⁹.

Il principio assicurativo in sé e per sé è privo di un fondamento costituzionale. Dalla lettera dell'art. 38 della Carta costituzionale, infatti, non si può certo trarre alcuna opzione di favore per il principio assicurativo. Trasmigrato dalle assicurazioni private a quelle sociali, tracce consistenti del principio assicurativo sono invece rinvenibili nella legislazione ordinaria, ovvero nella struttura composita e spesso contraddittoria del nostro sistema previdenziale.

I principali elementi strutturali attraverso i quali il principio assicurativo trova espressione sono stati individuati nel concetto di rischio – quale evento futuro, incerto, possibile, non imputabile all'assicurato, nella sinallagmaticità tra contributi e prestazioni e nella mutualità²⁰.

Evidentemente e diversamente da quanto accade nelle assicurazioni private, nella previdenza sociale, non si ha più quell'assunzione di una molteplicità di rischi omogenei verso il pagamento dei contributi in misura sufficiente a sostenere l'onere della prestazione. Come didascalicamente ha affermato Persiani: "Nel sistema giuridico della previdenza sociale, il 'rischio' rileva, oramai, soltanto come motivo che induce il legislatore, per la natura

¹⁸ BALANDI, *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali*, in *DLRI*, 1986, pp. 524 e 525.

¹⁹ BALANDI, *Attualità e problemi*, cit., p. 524 ss.

²⁰ BALANDI, *Attualità e problemi*, cit., p. 527 ss.

di determinati eventi e per le conseguenze che ne possono derivare, a predisporre una forma di tutela a favore dei soggetti che si vengono a trovare in situazioni di ‘bisogno socialmente rilevante’²¹.

Tuttavia, la nozione di rischio assicurato ha certamente lasciato le sue impronte nel sistema. Si pensi, per esempio, nell’assicurazione infortuni sul lavoro, alla circoscrizione della tutela dal punto di vista dei destinatari in funzione della pericolosità dell’evento, o all’esclusione del risarcimento nel caso di dolo del lavoratore o di rischio elettivo.

L’elemento assicurativo della sinallagmaticità è certamente più difficilmente rintracciabile nel sistema attuale delle assicurazioni sociali. Dal punto di vista normativo, infatti, non esiste una correlazione, né a livello genetico né a livello funzionale, tra contributi versati e prestazione erogata: a escluderla è, in primo luogo, l’assenza di una connessione di ordine attuariale tra contributi e prestazioni; l’inesistenza di una tale correlazione è, inoltre, confermata sia dal principio di automaticità delle prestazioni che dalla gestione a ripartizione del sistema previdenziale.

Purtuttavia, una connessione tra contributi e prestazioni esiste ancora, anche se certamente non a livello attuariale né di corrispettività in senso tecnico: “esiste ... come requisito di contribuzione minima per avere diritto alle prestazioni (settori Ivs e trattamenti per la disoccupazione) e come parametro per la determinazione della prestazione”²².

Decisamente più rari nel sistema sono i frammenti dell’ultimo elemento strutturale della forma assicurazione, quello della mutualità. È chiaro che, nel sistema previdenziale attuale, della mutualità mancano i requisiti principali: intanto, quegli interessi privati che nell’area della mutualità vengono reciprocamente subordinati alla soddisfazione del comune interesse, nell’ambito della previdenza pubblica sono necessariamente, e non volontariamente, subordinati all’interesse pubblico che costituisce il fine del sistema di protezione sociale; inoltre, la previdenza pubblica è caratterizzata dalla partecipazione statale al finanziamento delle prestazioni e dall’imposizione di contributi anche a soggetti che non nutrono un interesse specifico alla realizzazione della tutela; infine, la gestione delle risorse avviene mediante il meccanismo della ripartizione, ciò che incrina il requisito mutualistico della reciprocità fra gli esposti al rischio²³. Il tasso di coerenza costituzionale del principio as-

²¹ PERSIANI, *Rischio e bisogno*, cit., p. 16.

²² BALANDI, *Attualità e problemi*, cit., p. 536.

²³ Così PERSIANI, *Diritto della previdenza*, cit., p. 51 ss.

sicurativo è, come si può notare riflettendo sulle caratteristiche strutturali proprie di quel principio, estremamente basso.

Dal punto di vista sistematico, non può sottacersi come la corrispettività, strutturalmente connessa al meccanismo assicurativo, si ponga in netto contrasto con la visione costituzionale dei diritti alla sicurezza sociale come diritti all'eguaglianza sostanziale, realizzata attraverso i principi dell'eguaglianza distributiva. Più specificamente, deve rilevarsi come tali tecniche non riescano a garantire né l'universalità della tutela, né quell'integrazione sociale dei cittadini costituzionalmente imposte.

Sebbene debba sottolinearsi che, ai fini della realizzazione della giustizia distributiva, un conto è l'operare del principio assicurativo cui dava luogo il sistema corporativo, tutt'altra cosa è l'assicurazione sociale quale si è andata configurando dal secondo dopoguerra, la quale si connota per il concorso finanziario dello Stato e per la recisione del legame fra livello delle prestazioni e contributi pagati.

2. *Le regole*

2.1. *NASpI e Dis-Coll*

La tutela sociale per la disoccupazione trova un importante strumento nella *Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI)*. La prestazione è stata così ribattezzata dalla riforma Renzi (d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22)²⁴, che ha perseverato nell'uso dell'eufemismo già congegnato dalla riforma Fornero, la quale aveva coniato il nome appunto di *Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI)* in sostituzione della vecchia *Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria*, il cui nome era certamente più onesto. La *NASpI* diventa poi *Dis-Coll* per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Il campo applicativo della *NASpI* è definito *ad escludendum*. Restano, in particolare, fuori dalla tutela i pubblici dipendenti a tempo indeterminato (quelli a tempo determinato rimangono inclusi) e gli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato. Gli operai agricoli conservano, d'altra parte, la loro area di privilegio, posto che a essi si continuerà ad applicare una disciplina speciale²⁵.

²⁴ Attuativo della l. d. 10 dicembre 2014 n. 183.

²⁵ Anche i giornalisti iscritti all'*Inpgi* godono di una tutela speciale.

Per l'accesso alla prestazione sono richieste 13 settimane di contribuzione nei 4 anni precedenti l'evento e almeno 30 giorni di lavoro effettivo o equivalenti nei dodici mesi antecedenti l'inizio della disoccupazione. Il requisito contributivo è evidentemente stato portato dall'ultima riforma ai minimi termini; difficile ridurlo dell'altro, pena lo snaturamento della prestazione. È chiaro come il legislatore abbia tenuto presenti i dipendenti i cui record contributivi siano ridotti a causa della saltuarietà e discontinuità della loro carriera lavorativa.

Il recente rilassamento dei requisiti contributivi, tuttavia, è stato subito compensato dalla riduzione della durata della prestazione rispetto al regime dell'*ASpI*. La *NASpI* è corrisposta, mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni; ai fini del calcolo della durata, non sono comunque computati i periodi contributivi che hanno già dato luogo a erogazione delle prestazioni di disoccupazione. Permane il periodo di carenza assicurativa di 7 giorni.

L'ammontare della *NASpI* è pari al 75% della retribuzione mensile media degli ultimi quattro anni, qualora tale retribuzione sia inferiore a 1.208,15 euro (annualmente rivalutato); mentre, nel caso in cui la retribuzione mensile sia superiore al predetto importo, l'indennità è pari al 75% dell'importo in questione, incrementato di una somma pari al 25% del differenziale tra la retribuzione mensile e tale importo; l'indennità, non risibile, non può in ogni caso superare l'importo massimo mensile di 1.314,30 euro (annualmente rivalutato). L'ammontare della prestazione è ridotto progressivamente nella misura del 3% al mese dal primo giorno del quarto mese di fruizione. Le percentuali sono nel complesso simili a quanto sino ad oggi erogato dalle prestazioni di disoccupazione precedenti la *NASpI*.

La cattiva sorpresa è contenuta piuttosto nel periodo di riferimento per il calcolo dell'indennità, rapportato alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni utili²⁶. Originariamente il periodo utile era tre mesi, poi esteso a due anni con l'*ASpI*. È chiaro che più lungo è il periodo di riferimento, più esso risentirà delle oscillazioni del reddito patite dal lavoratore.

Inoltre, sebbene alla prestazione acceda come di consueto la contribuzione figurativa ai fini del diritto e della misura dei trattamenti pensionistici, è stato introdotto un tetto ai contributi riconoscibili in totale; questo tetto incide sulla misura della pensione.

²⁶ Più precisamente, la *NASpI* è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33.

La *NASpI* è finanziata: dai contributi ordinari a carico dei datori di lavoro; da un contributo addizionale dell'1,4% sui contratti a termine²⁷; da un ulteriore contributo *una tantum*, una "tassa di licenziamento"²⁸, pari al 41% del trattamento mensile iniziale di disoccupazione per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni, triplicabile in caso di licenziamento collettivo non supportato da accordo aziendale²⁹.

La *NASpI* si tramuta in *Dis-Coll* per i collaboratori coordinati e continuativi (iscritti in via esclusiva alla Gestione separata), per molto tempo i grandi esclusi dalla tutela contro la disoccupazione, assieme ai lavoratori a progetto. Con la riforma Monti-Fornero, i collaboratori coordinati e continuativi erano stati resi destinatari in via definitiva, ma a condizioni stringenti e nei limiti dei fondi a ciò destinati, di quella indennità *una tantum* già prevista in passato in via provvisoria dall'art. 19, l. 28 gennaio 2009 n. 2. La riforma Renzi, temporaneamente, aveva riconosciuto ai collaboratori coordinati e continuativi e ai lavoratori a progetto una indennità di disoccupazione mensile (*Dis-Coll*). La l. 22 maggio 2017 n. 81 rende definitiva la *Dis-Coll* per i collaboratori coordinati e continuativi, estendendola anche agli assegnisti universitari e ai dottori di ricerca con borse di studio.

Per poter fruire della prestazione, i parasubordinati devono far valere: almeno tre mesi di contribuzione, nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno solare precedente sino all'evento di cessazione dal lavoro; e, nell'anno solare in cui si verifica l'evento, un mese di contribuzione oppure di lavoro parasubordinato, purché abbia originato un reddito pari almeno alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione.

La misura della prestazione è calcolata, *mutatis mutandis*, come la *NASpI*, in relazione al reddito imponibile, derivante da rapporti di collaborazione, dell'anno in cui si è verificato l'evento di cessazione dal lavoro e dell'anno solare precedente³⁰.

L'indennità è corrisposta mensilmente per un numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione presenti nel periodo che va dal primo gen-

²⁷ Restituibile nei limiti delle ultime 6 mensilità in caso di conversione a tempo indeterminato (Art. 2, co. 28-30, l. 28 giugno 2012 n. 92).

²⁸ CINELLI, *Diritto della previdenza*, cit., p. 367.

²⁹ Art. 2, co. 31-35, l. 92/2012 e art. 1, co. 250, l. 24 dicembre 2012 n. 228.

³⁰ L'art. 15, co. 3, d.lgs. 22/2015, più specificamente stabilisce che la *Dis-Coll* è rapportata al reddito imponibile ai fini previdenziali risultante dai versamenti contributivi effettuati, derivante da rapporti di collaborazione, relativo all'anno in cui si è verificato l'evento di cessazione dal lavoro e all'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione, o frazione di essi.

naio dell'anno solare precedente sino all'evento di cessazione del lavoro; l'indennità non può in ogni caso superare la durata massima di sei mesi. Anche qui è applicato il periodo di carenza di 7 giorni. La *Dis-Coll* non dà diritto ai contributi figurativi.

A decorrere dal 1° luglio 2017, i collaboratori, gli assegnisti e i dottorandi di ricerca con borsa di studio che hanno diritto di percepire la *Dis-Coll*, nonché amministratori e sindaci (iscritti in via esclusiva alla Gestione separata) che tale diritto non hanno, sono tenuti a versare i contributi per il finanziamento della prestazione (art. 15, co. 15 *bis*, d.lgs. 22/2015).

2.2. La condizionalità

NASpI e *Dis-Coll*, come da articolo 38 della Costituzione, sono erogate a fronte di una disoccupazione *involontaria*.

L'involontarietà è sanzionata dall'iniziale esistenza e dalla successiva permanenza dello *stato di disoccupazione* come normativamente definito.

La conseguenza più immediata dell'esistenza iniziale dell'involontarietà è che i lavoratori la cui disoccupazione dipenda da dimissioni, fatta salva l'ipotesi della giusta causa, o risoluzione consensuale del rapporto restano esclusi dalla tutela sociale³¹.

La misura dell'involontarietà della disoccupazione resta la *disponibilità al lavoro*.

In quest'area, il d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150 ha finalmente realizzato un sistema organico di definizione dello stato di disoccupazione e della condizionalità valido sia ai fini delle politiche attive del lavoro che delle prestazioni di disoccupazione. Questo in sé è già un pregio, ponendosi fine allo strabismo legislativo del doppio canale di accertamento dello stato di disoccupazione e della disponibilità al lavoro ai fini dell'attivazione delle politiche attive dell'impiego. Viene così istituzionalizzata la connessione necessaria fra erogazione di prestazioni economiche per la disoccupazione e attuazione di politiche attive del lavoro dirette alla reintegrazione del lavoratore nel mercato. Al di là di quanto efficace sia questo sistema di gestione del mercato

³¹ La regola è risalente. Da ultimo essa è prevista dall'art. 2, co. 5, l. 92/2012. La risoluzione consensuale non impedisce, tuttavia, il godimento della prestazione di disoccupazione qualora sia intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'art. 7, l. 15 luglio 1966 n. 604 e successive modificazioni o di cui all'art. 6 d.lgs. 4 marzo 2015 n. 23. Si legga in tema CINELLI, *Diritto della previdenza*, cit., p. 363.

del lavoro e delle politiche attive, comunque, per la prima volta viene stabilita una connessione organica fra prestazioni economiche e politiche attive. L'erogazione delle prestazioni di disoccupazione viene, per questa via, finalizzata, oltre che al sollievo di natura economica, anche a un progetto articolato d'integrazione occupazionale del soggetto attraverso politiche attive del lavoro, in ottemperanza all'art. 4 della Carta costituzionale.

La normativa definisce disoccupati i soggetti privi d'impiego che dichiarino, in forma telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego. La domanda all'Inps di una prestazione di disoccupazione equivale a dichiarazione di immediata disponibilità ed è trasmessa dall'Inps all'Anpal (*Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro*), ai fini dell'inserimento nel sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

Sulla base delle informazioni fornite in sede di registrazione, gli utenti dei servizi per l'impiego vengono assegnati a una classe di profilazione (periodicamente aggiornata), secondo una procedura automatizzata di elaborazione dei dati, allo scopo di valutarne il livello di occupabilità. I beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito sono tenuti a contattare i centri per l'impiego entro il termine di 15 giorni dalla data di presentazione della domanda; in mancanza, sono convocati dal centro per l'impiego. In quella sede, viene elaborato il *patto di servizio personalizzato*, nel cui ambito il lavoratore si impegna a partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, a occasioni di carattere formativo o di riqualificazione nonché ad accettare congrue offerte di lavoro.

L'*offerta di lavoro congrua* è proposta dall'ANPAL, sulla base della: coerenza con le esperienze e le competenze maturate; distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; durata della disoccupazione; livello di retribuzione offerta, che deve essere superiore di almeno il 20% rispetto all'indennità percepita nel mese precedente. È evidente che il legame fra retribuzione e indennità percepita, che va in *décalage*, può risultare molto penalizzante per il lavoratore. Mentre importante, dal punto di vista della valorizzazione professionale del lavoratore, è il riferimento alle competenze pregresse.

Nel caso in cui il beneficiario di prestazioni non si attenga ai comportamenti previsti nel patto di servizio personalizzato, decadrà dalle prestazioni

di disoccupazione, per una parte o per l'intero, a seconda della gravità e della reiterazione delle infrazioni.

Inoltre, ai disoccupati percettori della *NASpI*, la cui disoccupazione ecceda i quattro mesi è riconosciuta, qualora ne facciano richiesta, una somma denominata *assegno individuale di ricollocazione*, graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati. Sulla carta, l'assegno si differenzia dal patto di servizio, che viene sospeso per il periodo di erogazione dell'assegno, per l'intensità del servizio erogato, cui è coesenziale lo strumento del tutoraggio. Il soggetto accreditato a rendere il servizio previsto dall'assegno ha diritto all'incasso solo a risultato occupazionale ottenuto³².

È chiaro che il sistema nel suo complesso comporta un inasprimento del requisito della condizionalità per il lavoratore beneficiario di prestazioni di tutela della disoccupazione³³.

L'efficacia di questo apparato di tutela, che sulla carta ha una apparenza di organicità, dipenderà molto dal grado di effettività che i servizi di gestione del mercato del lavoro e delle politiche attive riusciranno a raggiungere³⁴. Diversamente, il patto di servizio personalizzato conterrebbe obblighi solo per i lavoratori disoccupati, garantendo l'involontarietà della loro disoccupazione, ma non concreterebbe l'attuazione dell'obbligo posto allo Stato dall'art. 4, comma 1 della Carta costituzionale: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto".

Un altro segnale positivo che ha a che fare con la condizionalità, in relazione alla ridefinizione dell'evento oggetto di tutela, è contenuto nelle disposizioni della *NASpI* e *Dis-Coll* che completano l'accoglimento della figura del lavoratore marginale, ovvero del lavoratore che non guadagna un reddito sufficiente all'integrazione sociale o che è titolare di un rapporto di lavoro di breve periodo. Questo concetto era già stato parzialmente introdotto dalla riforma Fornero ed era già utilizzato nell'area delle politiche attive del lavoro ex art. 4 del d.lgs. 21 aprile 2000 n. 181.

³² Artt. 18-26, d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150. Il d.lgs. 21 aprile 2000 n. 181 (salvi gli artt. 1 *bis* e 4 *bis*) è abrogato, come anche è abrogato l'art. 4, co. 40-45, l. 92/2012 (art. 34 d.lgs. 150/2015). Si legga anche l'art. 7 d.lgs. 22/2015. Si vedano inoltre: l'art. 8 d.lgs. 22/2015 e l'art. 7, co. 5, l. 9 agosto 2013 n. 99, come modificato dall'art. 24, co. 3, d.lgs. 150/2015. Sull'assegno di ricollocazione si leggano anche le delibere *Anpal* n. 1/2017 e nn. 3 e 14/2018.

³³ Così anche CINELLI, *Diritto della previdenza*, cit., p. 383.

³⁴ Nella stessa lunghezza d'onda anche CINELLI, *Diritto della previdenza*, cit., p. 383.

Si prevede, in particolare, la sospensione e non la decadenza dalla prestazione a fronte di rapporti di lavoro di durata non superiore ai sei mesi instaurati dal disoccupato. Inoltre, qualora il reddito derivante da un rapporto di lavoro (subordinato o parasubordinato) assunto dal percettore delle prestazioni sia inferiore al reddito minimo escluso da imposizione, la *NASpl* viene mantenuta, naturalmente in misura ridotta³⁵. D'altro canto, il lavoratore titolare di due rapporti a tempo parziale che ne perda uno e il cui reddito corrisponda a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni dell'imposta sul reddito può chiedere la prestazione di disoccupazione in misura ridotta. La *NASpl* viene ridotta anche: quando il soggetto percettore dell'indennità svolge attività di lavoro accessorio con reddito annuo previsto tra 3.000 e 7.000 euro³⁶; in caso di rioccupazione con contratto di lavoro intermittente, con o senza obbligo di risposta alla chiamata, ove il reddito prodotto consenta il mantenimento dello stato di disoccupazione. Parallelamente nel lavoro autonomo, il titolare della prestazione che intraprenda un'attività autonoma o d'impresa individuale, dalla quale derivi un reddito che corrisponda a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni dell'imposta sul reddito, conserva la prestazione sociale in misura ridotta³⁷. Si tenga, infine, presente su questo tema anche la l. 21 giugno 2017 n. 96, che all'articolo 54, co. 4, prevede che i compensi percepiti dal prestatore di lavoro occasionale sono esenti da imposizione fiscale e *non incidono sullo stato di disoccupazione*.

Ebbene, per tale via, l'evento protetto diventa capace di contenere, oltre alla disoccupazione tradizionalmente intesa, anche la *sottoccupazione e la discontinuità lavorativa*³⁸.

³⁵ I contributi versati in connessione con tali attività possono essere fatti valere ai fini della durata e dei requisiti contributivi.

³⁶ Sino a 3.000 euro, prestazione e reddito sono cumulabili.

³⁷ Artt. 9 e 10 d.lgs. 22/2015, come modificati dall'art. 34, co. 3, lett. a) e b), d.lgs. 150/2015. In caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato, anche la *Dis-Coll* è sospesa sino a un massimo di 5 giorni. Se invece il reinserimento nel mercato del lavoro avviene attraverso un'attività lavorativa autonoma o d'impresa individuale, dalla quale derivi un reddito che corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai fini dell'imposta sul reddito, la *Dis-Coll* è conservata in misura ridotta (art. 12 d.lgs. 22/2015, come modificato dall'art. 34, co. 3, lett. b, d.lgs. 150/2015). La *Dis-Coll* è ridotta anche in caso di attività di lavoro accessorio dalla quale derivi un compenso superiore a 3.000 euro netti.

³⁸ Per questi concetti si legga BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità"*. *Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *RDSS*, 2003, p. 568.

3. *I principi e le regole*

La tutela della disoccupazione trova le sue origini, nell'ambito del sistema di sicurezza sociale, in primo luogo, negli artt. 38, 4 e 35 della Costituzione.

L'art. 38, co. 2, prevede che l'intervento del sistema di sicurezza sociale si attivi quando c'è una carenza di lavoro nel mercato. Questa norma condiziona l'intervento pubblico alla presenza di una situazione di disoccupazione involontaria. L'inattività del prestatore di lavoro, in altre parole, deve dipendere da una mancanza di lavoro connessa alla particolare posizione occupata dal soggetto nel mercato e non da una libera determinazione dello stesso. L'art. 38 Cost. prevede un sistema di protezione per la disoccupazione essenzialmente basato sulla tutela del reddito.

D'altra parte, il sistema di tutela della disoccupazione si fonda anche sugli artt. 4, co. 1, e 35, co. 1, Cost. Queste norme riconoscono il diritto al lavoro a tutti i cittadini.

L'art. 38, da un lato, e gli artt. 4 e 35, dall'altro, possono essere considerati come complementari: la situazione di disoccupazione, infatti, è cagionata dall'inattuazione del diritto al lavoro. Inoltre, lo scopo principale del sistema di sicurezza sociale consiste nella rimozione della causa, oltreché degli effetti, dello stato di bisogno: nell'ipotesi della disoccupazione, pertanto, la protezione del diritto al lavoro si realizza in primo luogo con la reintegrazione del lavoratore nella sua posizione sostanziale nel mercato, garantendogli nel frattempo la tutela del reddito.

Il sistema di sicurezza sociale previsto dalla Costituzione, il cui carattere essenziale è l'universalità, dunque, è stato concepito per garantire ai lavoratori una tutela di tipo sia economico che occupazionale: l'una rivolta alla reintegrazione del reddito del cittadino lavoratore rimasto privo di occupazione, per tal via attenuando le conseguenze dell'evento lesivo; l'altra, presidio dell'effettività della garanzia costituzionale del diritto al lavoro prevista dagli artt. 4 e 35, diretta a incentivare l'impiego dei soggetti beneficiari nel mercato, rimuovendo per tal via la causa dello stato di bisogno.

La ragion d'essere della tutela, lo si è detto, è la realizzazione dell'egualianza sostanziale – distributiva – la quale a sua volta ha per obiettivo finale la pari dignità umana, che trova il suo nucleo nei diritti inviolabili della persona umana dell'art. 2 Cost.; il sistema, nella sua funzione di realizzazione della giustizia distributiva, deve fornire prestazioni nel complesso idonee a rendere effettiva la garanzia dell'integrazione sociale, ossia “il

pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" dell'art. 3, comma 2, Cost.

Questo il contesto costituzionale che fa da sfondo a *NASpI e Dis-Coll*.

Gli elementi costitutivi della *NASpI* e la declinazione che ne è stata offerta dal legislatore certamente trovano l'ispirazione prevalente nel principio di tutela assicurativo. Del resto, questa caratterizzazione non è nuova al sistema, essendo stata in passato propria anche dell'*Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria*. Sebbene, l'istituto abbia da sempre avuto anche alcune caratteristiche riconducibili al principio di solidarietà.

Partiamo dal *principio assicurativo*. L'*involontarietà* dell'evento disoccupazione – che appare addirittura nel testo costituzionale, all'art. 38, co. 2 – non è che la traduzione in termini previdenziali della richiesta estraneità del soggetto al verificarsi dell'evento, ovvero della non imputabilità all'assicurato del rischio. All'*involontarietà* è connessa innanzitutto una funzione di disciplina sociale sul comportamento del soggetto protetto, che si sostanzia nella richiesta di disponibilità al lavoro, accertata dagli organi di gestione del mercato del lavoro. All'*involontarietà* è legata, inoltre, la negazione della tutela al lavoratore dimissionario o in caso di risoluzione consensuale del rapporto, in quanto 'volontariamente' disoccupato³⁹; per inciso, si sottolinea che la volontà di porre fine al rapporto non necessariamente conduce a una successiva mancanza di lavoro né implica la volontà di rimanere in uno stato di disoccupazione⁴⁰. Anche i *part timer* verticali restano vittime del requisito dell'*involontarietà* della disoccupazione: la Corte di Cassazione, prima, e la Corte Costituzionale, poi, hanno negato la corresponsione dell'indennità di disoccupazione ai *part timer* verticali, sulla base del fatto che la stipulazione di un contratto a tempo parziale su base annua dipende dalla libera volontà del lavoratore contraente e perciò non dà luogo a disoccupazione involontaria, ossia indennizzabile, nei periodi di pausa⁴¹.

³⁹ La disoccupazione resta, invece, involontaria nell'ipotesi di dimissioni per giusta causa ex art. 2119 c.c., in quanto in questa ipotesi le dimissioni sono la conseguenza di un grave inadempiamento del datore di lavoro piuttosto che il frutto di una scelta volontaria del lavoratore: in questi termini C. Cost. 17 giugno 2002 n. 269. Si legga sul punto anche la circolare Inps 4 giugno 2003 n. 97.

⁴⁰ Si legga in materia, BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, 1984, p. 59 ss.; cfr., però, D. GAROFALO, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Dal collocamento al rapporto giuridico per il lavoro*, in CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, 2004, p. 61.

⁴¹ Cass. Sez. Un. 6 febbraio 2003 n. 1732 e C. Cost. 24 marzo 2006 n. 121.

I tratti peculiari del rischio assicurato, del resto, conducono a esclusioni dal campo di applicazione soggettivo della tutela che sono direttamente dipendenti dall'inesistenza del rischio, dalla certezza del suo verificarsi o dalla sua volontaria accettazione. Così, per esempio, l'eccettuazione dal campo applicativo dell'assicurazione dei lavoratori cui sia garantita la stabilità dell'impiego è riconducibile all'assenza del rischio. Mentre la *ratio* della preclusione operante nei confronti dei lavoratori titolari di rapporti contrassegnati da elementi associativi riposa nella volontaria assunzione del rischio di disoccupazione da parte del soggetto assicurato.

Il ruolo assunto dal meccanismo assicurativo emerge, altresì, in tutta la sua pregnanza nella previsione dei requisiti di anzianità assicurativa e di attualità contributiva, cui è subordinato l'accesso alla prestazione.

Anche le modalità di computo della *NASpI* conservano un legame con i principi assicurativi: la prestazione è proporzionalmente commisurata, infatti, alla retribuzione, base di calcolo dei contributi datoriali. La durata della prestazione, che è corrisposta, mensilmente, per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni, è severa espressione del principio assicurativo. Per fare un esempio, un lavoratore che abbia solo il minimo contributivo di 13 settimane (di cui naturalmente 30 giorni negli ultimi 12 mesi) non avrà più di 6 settimane e mezzo di prestazione. Mentre, il soggetto che abbia 12 mesi di contribuzione negli ultimi quattro anni e due anni di contribuzione totale, che con l'*ASpI* avrebbe avuto diritto a un anno di prestazione (o a 18 mesi se di età superiore ai 55 anni), oggi avrà diritto soltanto a sei mesi di prestazione: esattamente la metà di prima. E si sottolinea che l'andamento del mercato del lavoro degli ultimi anni può aver prodotto diversi casi di questo tipo. Lo stesso allungamento, rispetto al passato, del periodo di riferimento per il calcolo dell'indennità è un altro elemento di accentuazione della natura assicurativa della prestazione.

Il periodo di carenza assicurativa di 7 giorni, infine, è diretta derivazione dell'istituto della franchigia delle assicurazioni private: i benefici della corresponsione di un trattamento per pochi giorni vengono ritenuti insufficienti a giustificare i costi⁴².

Anche sotto l'aspetto del finanziamento, la *NASpI* resta intrisa di reflui del principio assicurativo. I contributi datoriali sono differenziati per settore, presumibilmente a seconda dell'entità del rischio del verificarsi dell'evento;

⁴² BALANDI, *Tutela del reddito*, cit., p. 75 ss.

inoltre, le contribuzioni addizionali sulla stipula di contratti a termine e sui licenziamenti effettuati altro non sono che sanzioni per l'aggravamento del rischio.

Considerazioni simili, sotto questi aspetti, possono farsi, *mutatis mutandis* per la *Dis-Coll*. Aggiungendosi qui che la diminuzione, rispetto alla *NASpI*, nell'entità della tutela erogata ha pure matrice assicurativa, ovvero l'abbassamento delle condizioni contributive di accesso conduce ad una prestazione meno elevata.

Il *principio di solidarietà* è intervenuto a mitigare l'operatività del principio assicurativo sotto diversi aspetti.

Intanto, i requisiti contributivi sono stati ridotti ai minimi termini. Nella *Dis-coll* essi sono davvero risibili.

Poi, come si è più volte avuto modo di precisare, le esigenze attuariali connesse ai requisiti contributivi conservano oggi valore a un livello meramente strutturale, risultando prive di rilevanza sul piano finanziario. L'intervento pubblico in quest'area completa il sistema di finanziamento.

La *Dis-Coll* rappresenta in sé un'eccezione alla circoscrizione del campo applicativo della tutela a opera del rischio assicurato: i beneficiari, ovvero i collaboratori coordinati e continuativi, restano lavoratori autonomi, dunque soggetti per i quali si realizza la certezza del verificarsi del rischio.

Ancora in relazione alla *Dis-Coll*, il contributo posto su amministratori e sindaci (iscritti in via esclusiva alla Gestione separata) può essere letto soltanto con le lenti della solidarietà, atteso che gli stessi non sono beneficiari della prestazione di disoccupazione che sono chiamati a finanziare.

Argomentazioni simili a quelle della *Dis-Coll*, in tema di campo applicativo, possono prodursi in relazione ai lavoratori a tempo determinato, i quali hanno accesso alla *NASpI* pur versando anche essi in una situazione connotata dalla prevedibilità della futura disoccupazione.

Anche l'istituto della contribuzione figurativa, sebbene la sua operatività sia stata da ultimo ridotta nell'ambito della tutela della disoccupazione, è espressione del principio di solidarietà.

Lo stesso può dirsi del periodo di riferimento per il calcolo della prestazione: nonostante esso sia stato aumentato, comunque non corrisponde, evidentemente per ragioni di solidarietà di sistema, all'intera vita lavorativa.

In tema di condizionalità, infine, è considerato disponibile al lavoro, e come tale meritevole della tutela economica e occupazionale, anche chi, a causa della marginalità o discontinuità del proprio lavoro, non riesca a rag-

giungere un reddito sufficiente a garantirgli l'integrazione sociale, nel senso posto dall'art. 3, co. 2, della Carta costituzionale. La strada percorsa, nel nome del principio di solidarietà, è stata in sostanza quella della ridefinizione del concetto d'involontarietà della disoccupazione e della sua misura, ovvero della disponibilità al lavoro.

L'esercizio di definire i diversi aspetti della natura composita di *NASpI* e *Dis-Coll* ci aiuta a comprenderne le potenzialità di attuazione del sistema di tutela della disoccupazione immaginato dal legislatore costituzionale.

È evidente che se la tutela per la disoccupazione si esaurisse in prestazioni di matrice assicurativa, essa risulterebbe inadeguata alla luce dei principi costituzionali. Il principio assicurativo, infatti, geneticamente preclude l'universalità della tutela: coloro che non hanno una provvista contributiva o che non hanno un numero di contributi sufficienti, ovvero gli inoccupati e i lavoratori saltuari, occasionali, discontinui, frequentemente disoccupati sono esclusi dalla protezione sociale.

Il concetto stesso di rischio assicurato circoscrive il campo applicativo della protezione, attesa l'impossibilità di accordare tutela alle situazioni di bisogno che non rispondano alle caratteristiche proprie del rischio.

Inoltre, l'entità della prestazione e la sua durata non risultano determinate sulla base della condizione di bisogno, ma in relazione a parametri di origine assicurativa.

L'inadeguatezza del principio assicurativo nella tutela sociale della disoccupazione, d'altra parte, è fenomeno che non emerge certo con l'incremento nel mercato di forme di lavoro diverse dal lavoro a tempo pieno e indeterminato. Sono piuttosto le crisi economiche degli anni '70 a porre in discussione, e con riferimento al lavoratore a tempo pieno e indeterminato, l'idoneità dell'assicurazione contro la disoccupazione a integrare la soglia di garanzia costituzionalmente riconosciuta: anche per il lavoratore 'tipico', infatti, i criteri assicurativi hanno reso inevitabile la circoscrizione della tutela erogata dall'assicurazione disoccupazione sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo; ancora a elementi di chiara matrice assicurativa è stata a lungo connessa l'entità irrisoria e la durata limitata dell'indennità ordinaria. Ne sono prova, a tacer d'altro, i meccanismi d'emergenza – quali gli ammortizzatori in deroga, e le proroghe infinite dei trattamenti di mobilità o di integrazione salariale, o i mostri dalla natura ibrida quale l'ormai abrogato *Assegno di disoccupazione (ASDI)* – che negli anni sono serviti a compensare l'assenza di un *safety net* specificamente rivolto ai lavoratori disoccupati.

Diventano, dunque, strutturalmente importanti le iniezioni di solidarietà che hanno reso queste prestazioni socialmente più sostenibili.

Mentre, resta cruciale la necessità di avere sempre nel sistema di tutela una rete minima di protezione specificamente rivolta agli inoccupati/disoccupati.

Accanto a ogni assicurazione sociale, anche a quella più *soft* quanto a requisiti contributivi, è necessaria una prestazione di sicurezza sociale finanziata attraverso la solidarietà generale e idonea a garantire l'integrazione sociale (art. 3, co. 2, Cost.), ovvero, per usare le belle espressioni di Mortati e D'Aloja, la "mobilità sociale"⁴³, "l'effettiva circolazione delle *chances* di vita"⁴⁴.

⁴³ MORTATI, *Art. 1, Commento sub art. 1 Costituzione*, in BRANCA (a cura di), *op. cit.*, p. 15.

⁴⁴ D'ALOJA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, 2002, p. 11.

Abstract

L'A. parte dalla premessa che il sistema di sicurezza sociale sia frutto del diverso combinarsi di principi contenuti nella Carta costituzionale e nella legislazione ordinaria. Il principio di solidarietà e quello assicurativo vengono specificamente analizzati per indagarne l'influenza nel sistema previdenziale di tutela della disoccupazione. In particolare, viene analizzato l'impatto dei due principi sulla *NASpI* e sulla *Dis-Coll*.

L'esercizio di definire i diversi aspetti della natura composita di *NASpI* e *Dis-Coll* aiuta a comprenderne le potenzialità di attuazione del sistema di tutela della disoccupazione immaginato dal legislatore costituzionale. Appare evidente all'A. che se la tutela per la disoccupazione si esaurisse in prestazioni di matrice assicurativa, essa risulterebbe inadeguata alla luce dei principi costituzionali. Diventano, dunque, strutturalmente importanti le iniezioni di solidarietà che hanno reso queste prestazioni socialmente più sostenibili. Mentre, resta cruciale la necessità di avere sempre nel sistema di tutela una rete minima di protezione.

The A. starts from the premise that the social security system is the end result of the combining of principles of both the constitutional chart and the ordinary legislation. In particular, the principle of solidarity and the insurance principle are analysed so as to show their influence upon the system of protection for the unemployed. The objective is that of evaluating if *NASpI* and *Dis-Coll* implement the social protection system envisaged by the Italian Constitutional Chart. The main finding of the paper is that if a system is exclusively inspired to the social insurance principle, then it does not fulfil the Constitution; thus solidarity injection are of extreme importance for the social sustainability of benefits. Moreover, it is crucial to have in the system a safety net for those who cannot fulfil insurance conditions.

Key words

Disoccupazione, sicurezza sociale, assicurazioni sociali, *NASpI*, *Dis-Coll*.

Unemployment, social security, social insurance, unemployment insurance.