



Associazione per gli Studi internazionali e comparati  
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

## La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"

DOMENICO GAROFALO

*Sommario:* **1.** Le ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali: i punti di convergenza. – **2.** *Segue:* i punti di divergenza. – **2.1.** L'ipotesi di riforma di Franco Liso ("veterocentralista"). – **2.2.** Il modello di tutela sociale nel mercato di Gian Guido Balandi ("veterocostituzionalista"). – **2.3.** La proposta di riforma di Michele Miscione ("neocentralista"). – **2.4.** L'ipotesi del concorso tra il sistema assistenziale pubblico e un nuovo welfare locale, settoriale ed autofinanziato. – **3.** L'ipotesi di riforma delineata nel Protocollo del 23 luglio 2007 e recepita nella legge n. 247/2007. – **3.1.** La perdurante vigenza della delega. **3.2.** – La conformità della norma delegante all'ipotesi di riforma prevista nel Protocollo del 23 luglio 2007. – **3.2.1.** I trattamenti di disoccupazione totale. – **3.2.2.** Gli strumenti di integrazione al reddito. – **3.2.3.** Il potenziamento dei servizi per l'impiego. – **3.2.4.** I punti di diversità tra il Patto del 23 luglio 2007 e la legge n. 247/2007. – **3.3.** Le modifiche di immediata applicazione. – **3.3.1.** Il sostegno ai lavoratori agricoli. – **3.3.2.** *Segue:* ai lavoratori addetti al trasporto pubblico. – **3.3.3.** *Segue:* ai lavoratori parasubordinati. – **3.3.4.** *Segue:* ai lavoratori di imprese anche artigiane attraverso la solidarietà difensiva. – **3.4.** Una valutazione dell'ipotesi di riforma del 2007. – **4.** Il ruolo dell'autonomia collettiva nella riforma degli ammortizzatori sociali. – **4.1.** Ammortizzatori sociali e autonomia collettiva. – **4.2.** La diffusione della tutela della disoccupazione attraverso gli Enti bilaterali. – **4.3.** Il problema della volontarietà *versus* obbligatorietà dell'adesione agli Enti bilaterali. – **4.4.** I trattamenti di sostegno al reddito integrativi o sostitutivi. – **4.4.1.** I trattamenti di sostegno al reddito integrativi. – **4.4.1.1.** I trattamenti di disoccupazione per sospensione dell'attività nel settore artigiano. – **4.4.1.2.** La riduzione dell'orario di lavoro con ricorso al contratto di solidarietà *ex* articolo 5, comma 8, legge n. 236/1993. – **4.4.1.3.** Aziende in crisi di competitività e concorso solidaristico dei lavoratori. **4.4.1.4.** Il trattamento di disoccupazione per i dirigenti. – **4.4.2.** I trattamenti di sostegno al reddito sostitutivi. – **4.4.2.1.** I trattamenti di sostegno al reddito sostitutivi nel settore artigiano. – **4.4.2.2.** I trattamenti di disoccupazione nel settore turismo. – **4.4.2.3.** I trattamenti di sostegno al reddito sostitutivi per i lavoratori somministrati. – **4.4.2.4.** Il sostegno al reddito dei lavoratori portuali temporanei. – **4.4.2.5.** I Fondi *ex* articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996. – **4.5.** Il (difficile) rapporto tra Regioni e Fondi bilaterali. – **5.** Ammortizzatori sociali e federalismo. – **6.** Alcune riflessioni conclusive.

Working Paper n. 63/2008

Pubblicazione registrata il giorno 11 novembre 2001  
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

1. Le ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali: i punti di convergenza

Di riforma degli ammortizzatori sociali il legislatore ha iniziato ufficialmente a parlare sin dal 1996, nell'articolo 2, comma 28, della legge n. 662, una volta resosi conto della difficoltà di tenuta dell'assetto delineato dalla legge n. 223/1991. Nel decennio che ne è seguito, escludendo l'iniziativa del 2007 oggetto specifico della presente riflessione, sono state formulate ben quattro ipotesi di riforma e cioè, nell'ordine, quelle contenute:

- nella *Relazione finale* della Commissione Onofri del 28 febbraio 1997 <sup>(1)</sup>;
- nell'articolo 45 della legge n. 144/1999 <sup>(2)</sup>;
- nel disegno di legge n. 1674/2002;
- nell'articolo 2 del disegno di legge n. 848-bis/2001 <sup>(3)</sup>.

Tenendo conto di tali ipotesi di riforma, emergono almeno cinque punti fondamentali su cui pare possano formarsi larghe convergenze:

- riordino e razionalizzazione del sistema, che attualmente è alquanto disorganico a seguito di una stratificazione normativa alluvionale <sup>(4)</sup>, aggravata dal recente sviluppo degli ammortiz-

---

\* Domenico Garofalo è Professore straordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Bari.

Il presente contributo è destinato, in versione ridotta, agli Studi in Onore di Edoardo Ghera per i tipi di Cacucci.

<sup>(1)</sup> Una brevissima ma esauriente sintesi della proposta di riforma della Commissione Onofri – dall'Autore condivisa nelle linee generali ma criticata per la sua indeterminatezza realizzativa – può leggersi in F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008; sul punto anche F. LISO, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, dattiloscritto, 2005.

<sup>(2)</sup> Anche di tale ipotesi di riforma F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., critica l'indeterminatezza ricavabile dalla genericità della delega.

<sup>(3)</sup> Per un'analisi delle ipotesi di riforma succedutesi dal 1997 al 2003 si rinvia a U. CARABELLI, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, 47 ss.; v. anche R. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *q. Rivista*, 2006, 677 ss. Più in generale, sulle politiche del lavoro cfr. T. TREU, *Per un nuovo programma di politiche del lavoro*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa?*, Il Mulino, Bologna, 2006, 375 ss.

<sup>(4)</sup> F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., che riecheggia il "caos" di miscioniana memoria. L'ultimo esempio della formazione alluvionale della disciplina in tema di CIGS proviene dalla giuridificazione di una causale d'intervento della CIGS già emersa nella prassi amministrativa; si allude alla l. n. 291/2004 (art. 1) che ha individuato, scorporandola dalla causale d'intervento della CIGS per crisi aziendale, la diversa e autonoma ipotesi della cessazione di attività (in nota Min. lav. 19 maggio 2008, n. 6416, si parla di un "*tertium genus*", rispetto alla crisi aziendale e alla ristrutturazione) nella quale confluiscono, invero, varie sottoipotesi, e cioè quelle della cessazione totale dell'attività d'impresa, ovvero di un settore, ovvero di uno o più stabilimenti, o infine di parti di stabilimenti (sulla nozione di reparto e di strutture produttive comprese nell'unità produttiva, v. nota Min. lav. 19 maggio 2008, n. 6416, cit.); in questi casi alla CIGS può farsi ricorso onde evitare l'immediata attivazione

zatori “carsici” <sup>(5)</sup> o “in deroga” <sup>(6)</sup>, di fonte non legale bensì amministrativa, essendosi attenuata la prassi delle “leggine” <sup>(7)</sup>;

- estensione dell’ambito soggettivo di intervento degli stessi, con la copertura delle aree totalmente escluse o ricomprese solo in via transitoria, anche a fronte della diffusione del lavoro c.d. flessibile (sistema universalistico di protezione) <sup>(8)</sup>;
- rimodulazione delle tutele, con la eliminazione o, quantomeno, l’attenuazione del differenziale tra aree forti (mobilità) e aree deboli (trattamento ordinario con requisiti ridotti) <sup>(9)</sup>;
- conseguente reperimento delle risorse finanziarie necessarie ad alimentare il sistema di tutele, per rispettare l’equilibrio di bilancio della spesa previdenziale;
- collegamento inscindibile tra tutela della disoccupazione involontaria <sup>(10)</sup> e comportamento del soggetto tutelato, in fun-

---

della procedura di licenziamento collettivo. L’intervento legislativo del 2004 colma una carenza dell’impianto normativo del 1991 che prevede l’intervento CIGS per cessazione dell’attività solo nel caso di fallimento dell’impresa (art. 3, l. n. 223/1991). Come già anticipato, il legislatore ha giuridificato un’ipotesi già disciplinata nella regolamentazione ministeriale (d.m. 18 dicembre 2002, n. 31826, che aveva sostituito il d.m. 20 agosto 2002, che aveva a sua volta modificato il d.m. 2 maggio 2002). La disciplina introdotta nel 2004 è stata implementata con il d.m. 15 dicembre 2004 e con la circ. Min. lav. 20 ottobre 2004. Da non dimenticare altresì la recente riproposizione della mobilità lunga con l’art. 1, comma 1189, l. n. 296/2006.

<sup>(5)</sup> F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit.

<sup>(6)</sup> M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l’occupabilità*, relazione svolta alle Giornate di studio di Diritto del lavoro organizzate dall’AIDLASS in A.A.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro (Venezia 25-26 maggio 2007)*, Giuffrè, Milano, 2008, 135 ss.

<sup>(7)</sup> Ed infatti la prassi delle leggine, secondo F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., non può dirsi terminata, come conferma il sostegno ai lavoratori temporanei portuali previsto dal comma 1191 della l. n. 296/2006.

<sup>(8)</sup> Si veda M. MISCIONE, *op. cit.*; F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., il quale sembra favorevole ad una tutela universale ma articolata su tre livelli di intervento, come previsto nella Relazione della Commissione Onofri: un primo livello per la sospensione temporanea del lavoro; un secondo livello per la perdita del posto; un terzo livello, di carattere assistenziale, da erogare esaurite le prestazioni erogate ai primi due livelli.

<sup>(9)</sup> F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., definisce l’attuale sistema “iniquo” perché presenta forti sperequazioni di tutela tra le varie categorie di lavoratori.

<sup>(10)</sup> F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., rimarca l’importanza del requisito dell’involontarietà, valorizzato a seguito della esclusione, ex art. 34, comma 5, l. n. 448/1998, del diritto al trattamento di disoccupazione nel caso di dimissioni non per giusta causa, assumendo rilevanza anche la ragione per la quale si è prodotto lo stato di disoccupazione. La scelta del legislatore, secondo l’Autore, penalizza, in tal modo, la mobilità professionale, esercitando una funzione di spinta alla fidelizzazione del lavoratore nei confronti dell’impresa che lo ha assunto; considerazione, invero, poco condivisibile in primo luogo perché non è detto che la mobilità professionale richieda un preventivo stato di disoccupazione e in secondo luogo perché è discutibile addossare alla

2. *Segue: i punti di divergenza*

zione della sua rapida ricollocazione lavorativa (c.d. condizionalità) <sup>(11)</sup>, da estendersi anche ai percettori del trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti per evitare «situazioni di azzardo morale» <sup>(12)</sup>.

Il punto sul quale non si registra, viceversa, altrettanta unanimità di consensi è quello delle competenze, ove emergono sostanzialmente due modelli: un primo modello valorizza l'attribuzione allo Stato delle competenze in materia di "previdenza sociale" (articolo 117, comma 2, lettera o, Cost.) e di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (articolo 117, comma 2, lettera m, Cost.), ed auspica l'estensione del sistema assistenziale pubblico (escludendo quindi qualsiasi competenza privata), che assicuri garanzie e solidarietà, in attuazione dell'articolo 38, comma 2, Cost., con una rilettura dell'enunciato costituzionale "disoccupazione involontaria" che colleghi l'involontarietà non tanto alla causa della mancanza di lavoro quanto e soprattutto alla impossibilità, nonostante l'attiva ricerca, di ricominciare a lavorare dopo la perdita del posto <sup>(13)</sup>; il secondo modello è favorevole, invece, allo sviluppo, a fianco del sistema assistenziale pubblico, di un nuovo welfare in senso locale, settoriale ed autofinanziato, affidandosi la realizzazione della tutela da una parte ai Fondi bila-

---

collettività, sotto forma di trattamento di disoccupazione, le scelte individuali di mobilità professionale.

<sup>(11)</sup> Secondo F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., per rendere effettiva la politica della condizionalità, più volte enunciata in relazione alle ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali, è indispensabile una modifica del quadro normativo in tema di servizi all'impiego onde «irrobustire i compiti di servizio rispetto a quelli meramente burocratici»; inoltre occorre eliminare la situazione d'incertezza che caratterizza il sistema attuale di condizionalità, articolato in due regimi differenti per mobilità e CIGS, da un lato, e trattamenti di disoccupazione, dall'altro lato, nonché affidato ad una gestione regionalizzata, col «pericolo di sperequazioni indotte da eventuali attitudini lassiste di determinate amministrazioni regionali». Sul tema si veda da ultimo F. LISO, *La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di stato di disoccupazione*, in *q. Rivista*, 2008, 330 ss., nonché D. GILLI, R. LANDI, *Potenziamento dei sussidi di disoccupazione e organizzazione dei servizi per il lavoro*, in *q. Rivista*, 2008, 320 ss.

<sup>(12)</sup> L'espressione è di F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., che richiama a riprova l'esperienza del settore agricolo.

<sup>(13)</sup> È l'ipotesi da ultimo prospettata da M. MISCIONE, *op. cit.*, 135.

2.1. L'ipotesi di riforma  
di Franco Liso  
("veterocentralista")

terali <sup>(14)</sup> e dall'altra alle Regioni, con una combinazione di sussidiarietà orizzontale e verticale <sup>(15)</sup>.

La riflessione che segue tende a verificare, confutando le tesi contrarie, se quest'ultimo modello stia già prendendo corpo «in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali» che, come il più classico dei testimoni, nell'ultimo decennio ogni Governo in carica ha passato a quello successivo.

Decisamente contrario al secondo modello è Liso, il quale ipotizza un percorso diametralmente opposto, delineando un modello di sviluppo che si potrebbe definire "veterocentralista". Ed infatti l'Autore, ancorché accorpate in capo alle Regioni la gestione dei servizi per l'impiego e degli ammortizzatori sociali, non esclude l'opportunità di creare un'agenzia nazionale, a gestione tripartita, con larga partecipazione delle realtà regionali, alla quale riaffidare quanto trasferito alle Regioni con la riforma Bassanini.

Quest'ultima, infatti, secondo Liso, avrebbe «finito per rappresentare soprattutto una sorta di fuga dalle responsabilità», ovvero di "lottizzazione" di un sistema ancora tutto da costruire.

A tale impostazione può tuttavia obiettarsi che, a parte i dubbi circa la possibilità di ricondurre alla legge n. 608/1996 l'eliminazione del collocamento e alla riforma Bassanini l'effettivo passaggio ai c.d. servizi per l'impiego (e non, come pare preferibile, ai successivi decreti legislativi n. 181/2000 e n. 297/2002), non sembra comunque da censurare la scelta del legislatore del 1997 di rimettere l'ideazione e la realizzazione del sistema dei servizi alle Regioni, proprio per la vocazione localistica della politica attiva (d'altronde in passato già attribuita, nel sistema pubblico statale, alle Commissioni regionali per l'impiego, *ex lege* n. 56/1987).

<sup>(14)</sup> Non particolarmente convinto della soluzione della tutela affidata ai Fondi bilaterali sembra essere F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., che li qualifica ammortizzatori "fai da te".

<sup>(15)</sup> Sul contributo della legislazione regionale in tema di diritti sociali dopo la riforma del 2001 si veda B. PEZZINI, *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione*, Giuffrè, Milano, 2005.

2.2. Il modello di tutela sociale nel mercato di Gian Guido Balandi (“veterocostituzionalista”)

Dopo una sintetica ma decisamente esauriente analisi del contributo della legislazione<sup>(16)</sup>, della giurisprudenza di legittimità e costituzionale<sup>(17)</sup> e della contrattazione collettiva<sup>(18)</sup>, Gian Guido Balandi formula una valutazione dell’attuale sistema di tutela nel mercato, evidenziandone tre aspetti negativi<sup>(19)</sup>.

Il primo è quello dell’esistenza di profonde disuguaglianze tra cittadini che versano nella stessa situazione di debolezza nel mercato del lavoro, motivate non dall’articolazione di una valutabile “meritevolezza”, bensì in relazione a criteri alquanto eterogenei; disuguaglianze che sollevano dubbi di legittimità costituzionale del sistema, per l’inaccettabile violazione di elementari principi di parità sostanziale e formale.

Il secondo aspetto negativo è rappresentato dalla eterogeneità degli strumenti impiegati, con alterazione dello strumento assicurativo, e dalla incerta circolazione delle risorse, che non consentono un ordinato sistema di welfare: non si individuano i destinatari ed i beneficiari delle richieste di sacrifici, in violazione dei principi costituzionali di solidarietà generale *ex* articoli 2 e 3, comma 2, Cost., di concorso, informato a criteri di progressività, alle spese pubbliche *ex* articolo 54 Cost. o comunque «di garanzia corporativa ai sensi (della tradizionale lettura) dell’art. 38».

Infine, terzo aspetto negativo, Balandi ritiene che l’insieme delle misure, predisposte dal sistema di welfare, esprima esiti contraddittori e stravaganti di governo del mercato del lavoro, denotando in ultima analisi l’assenza di un modello di tutela.

Analizzati i punti critici dell’attuale sistema di tutela nel mercato, Balandi formula una proposta di modifica incentrata sui principi costituzionali. In primo luogo, vanno eliminate le disuguaglianze, con un ritorno ai principi costituzionali di eguaglianza (articolo 3, comma 2, Cost.), di adeguatezza delle prestazioni (articoli 38, comma 2, e 3, comma 2, Cost.) e di strumentalità del sostegno al reddito alla realizzazione del diritto

<sup>(16)</sup> Sul contributo della legislazione G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, cit., segnala il progressivo ampliamento dell’area soggettiva della tutela.

<sup>(17)</sup> Della giurisprudenza G.G. BALANDI, *op. cit.*, evidenzia il contributo non particolarmente brillante alla sistemazione dei molti problemi aperti dall’applicazione di una normativa così complessa.

<sup>(18)</sup> Sul ruolo della contrattazione collettiva G.G. BALANDI, *op. cit.*, formula un giudizio negativo in quanto la stessa, nella modesta funzione di “tappabuchi”, non sembra aver dato un contributo particolarmente importante al sistema della tutela sociale nel mercato, ad eccezione del settore artigiano.

<sup>(19)</sup> Sull’attuale sistema di tutela sociale, d’obbligo il rinvio a G.G. BALANDI, *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la Costituzione per l’Europa*, in *RDSS*, 2005, 439 ss.; nonché S. RENGÀ, *La tutela sociale dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2006.



to al lavoro (articolo 4 Cost.). In secondo luogo, la riforma deve consentire al sistema di tutela di misurarsi con qualità, innovazione e flessibilità, che caratterizzano i nuovi modi della produzione, perché solo così esso potrà garantire effettivamente protezione sociale.

Occorre quindi pensare ad una integrazione tra formazione professionale (da riformare), servizi per l'impiego (accentuando la condizionalità) e trasferimento di reddito (da improntare a meritevolezza, responsabilità e solidarietà). Va inoltre rivista la contribuzione con la eliminazione delle differenziazioni oggi esistenti e l'unificazione della stessa per finalità di protezione sociale, fatto che concorrerebbe fortemente alla razionalizzazione del sistema, salvo il prevedere un aggravamento della contribuzione a carico dei datori di lavoro che facciano uso di tipologie contrattuali particolarmente rischiose, nonché a carico dei lavoratori garantiti da una stabilità particolarmente forte.

La riforma degli ammortizzatori che rispondesse a questi principi informativi consentirebbe di abbandonare questa espressione, sostituendola con quella più adeguata di «misure integrate di sostegno nel mercato del lavoro».

L'ancoraggio della proposta ai principi di parità (articolo 3 Cost.) e sicurezza sociale (articolo 38 Cost.), unitamente al silenzio sulle competenze regionali e al giudizio negativo sul contributo dell'autonomia collettiva, indurrebbero a qualificare il suo modello come “veterocostituzionalista”; quel che è certo, comunque, è che i principi riformatori sono sicuramente accettabili, ma gli strumenti proposti appaiono alquanto indeterminati e, in ogni caso, poco realizzabili in base alle scarse risorse disponibili.

### 2.3. La proposta di riforma di Michele Miscione (“neocentralista”)

Michele Miscione ragionando di ammortizzatori sociali al convegno veneziano dell'AIDLASS del 2007 <sup>(20)</sup>, ha imperniato la sua proposta di riforma sul dato costituzionale:

- dal dato costituzionale ha dedotto la necessità ed anzi l'ineliminabilità della tutela contro la disoccupazione;
- sempre dal dato costituzionale ha dedotto i punti critici dell'attuale assetto di tutele, della strumentazione e delle competenze;
- infine, tornando al dato costituzionale, ha tracciato le linee portanti della possibile riforma degli ammortizzatori, sintetizzabili nei tre obiettivi di razionalizzare, migliorare e universalizzare le tutele, concludendo per la perdurante necessità, insita nel principio costituzionale, che la competenza resti affidata al soggetto pubblico evitando settorialismi e privatismi; se

<sup>(20)</sup> M. MISCIONE, *op. cit.*, 135 ss.

competenze ai privati debbono essere attribuite esse riguarderanno solo interventi integrativi.

Per realizzare tali obiettivi, secondo Miscione, occorre:

- eliminare il disordine normativo ed applicativo, che è in contrasto con la Costituzione e il principio di uguaglianza;
- eliminare l'effetto distorsivo del lavoro nero sovente prestato dai fruitori degli ammortizzatori, così sottraendo occasioni di lavoro ai disoccupati privi di tutela previdenziale, «evitando però una vendetta del sistema»;
- intervenire sul sistema delle tutele, cercando di:
  - garantire una tutela minima a tutti (retribuzione del cittadino), eliminando le distinzioni tra intervento ordinario e straordinario (universalità);
  - connotare la tutela come temporanea e incumulabile, senza eccezioni;
  - blindare la riforma rispetto alle ricorrenti emergenze, evitando che si ripeta quanto è accaduto dopo l'emanazione della legge n. 223/1991 <sup>(21)</sup>;
  - affidare la tutela agli enti pubblici, che assicurano garanzie e solidarietà, escludendo quindi competenze private foriere – come detto – di settorialismi e privatismi.

2.4. L'ipotesi del concorso tra il sistema assistenziale pubblico e un nuovo welfare locale, settoriale ed autofinanziato

Orbene, ad una riforma degli ammortizzatori che mantenga la gestione degli stessi interamente nelle mani del soggetto pubblico, negando al contempo il ruolo di quello privato, si crede poco, così dissentendosi rispetto alle posizioni innanzi richiamate, e ciò non perché si abbia eccessiva fiducia nel privato ma perché si nutre profonda sfiducia nel pubblico, come ampiamente dimostrato proprio da Miscione, nella relazione veneziana del 2007 <sup>(22)</sup>.

Del resto l'evoluzione della disciplina del mercato del lavoro, da cui non può prescindere quella degli ammortizzatori sociali, va inesorabilmente nella direzione opposta a quella auspicata da Miscione e anche da Liso. È sufficiente richiamare l'intervento legislativo in materia dell'ultimo decennio, a partire

---

<sup>(21)</sup> Pur nelle incertezze proprie del sistema della decretazione in deroga, è stata evidenziata la presenza di un aspetto ampiamente positivo, costituito dall'attiva, pur se "nascosta", partecipazione delle parti sociali e delle amministrazioni locali nel segnalare al Ministero situazioni di grave difficoltà socio-economica di lavoratori del territorio di competenza, per concertare misure di reinserimento lavorativo accompagnate e "garantite" dalla continuità di un reddito minimo previdenziale e dall'iscrizione nelle liste di mobilità, da cui, diversamente, i beneficiari sarebbero stati cancellati per scadenza del periodo ordinario (o prorogato) di permanenza. In questo senso, V. DE MICHELE, *La riforma degli ammortizzatori sociali e l'indennità di mobilità*, in *LG*, 2007, 866.

<sup>(22)</sup> M. MISCIONE, *op. cit.*, 135 ss.



dal decreto legislativo n. 469/1997, che valorizza sempre più il ruolo del soggetto privato:

- determinante è il ruolo delle agenzie per il lavoro nella gestione della mediazione tra domanda e offerta di lavoro (dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997 agli articoli 4 ss. del decreto legislativo n. 276/2003), essendo stato confinato l'intervento dei centri per l'impiego nella gestione del collocamento dei disabili e degli avviamenti a selezione presso le Pubbliche Amministrazioni, *ex* articolo 16 della legge n. 56/1987 <sup>(23)</sup>;

- ormai rilevante è lo spazio riservato al meccanismo convenzionale per l'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili (articoli 11, 12 e 12-*bis* della legge n. 68/1999 e 14 del decreto legislativo n. 276/2003) <sup>(24)</sup>, col quale la cura dell'interesse pubblico viene affidata non più al tradizionale provvedimento amministrativo bensì ad un processo di negoziazione (gestione consensuale dell'avviamento al lavoro dei disabili) <sup>(25)</sup>;

- al soggetto privato è delegata la gestione, anche finanziaria, della formazione continua (dall'articolo 17 della legge n. 196/1997 all'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003);

- decisivo è il coinvolgimento del soggetto privato nella formazione in apprendistato (dall'articolo 16 della legge n. 196/1997 agli articoli 47 ss. del decreto legislativo n. 276/2003) nonché nella realizzazione dell'obbligo formativo fino a 18 anni (articolo 68 della legge n. 144/1999);

- infine, è ormai un dato acquisito il coinvolgimento delle agenzie per il lavoro per esigere e controllare l'adempimento degli obblighi gravanti sui percettori dei trattamenti di disoccupazione parziale e totale (articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003).

Il Capitolo III del Protocollo tra Governo e parti sociali del 23 luglio 2007, su «previdenza, mercato del lavoro e competitività», è interamente dedicato alla riforma degli ammortizzatori sociali, accompagnata da quella del mercato del lavoro <sup>(26)</sup>.

3. L'ipotesi di riforma delineata nel Protocollo del 23 luglio 2007 e recepita nella legge n. 247/2007

<sup>(23)</sup> L'ultimo contributo in tema di concorso pubblico/privato nella gestione del mercato del lavoro è di P. TULLINI, *Il dilemma tra pubblico e privato nel mercato del lavoro*, in *q. Rivista*, 2008, 311 ss.

<sup>(24)</sup> La norma abrogata dalla l. 247/2007 (art. 1, comma 38), è stata ripristinata dal d.l. n. 112/2008 (art. 39, comma 11), previa soppressione della norma abrogatrice (art. 39, comma 10, lett. *m*).

<sup>(25)</sup> A quest'ultimo riguardo è estremamente indicativa la recente presa di posizione dell'Inps con la circolare n. 39 del 15 febbraio 2007.

<sup>(26)</sup> Invero le deleghe conferite al Governo dalla l. n. 247/2007 prevedono la riforma degli ammortizzatori sociali (comma 28) ma non anche della normativa in materia di servizi per l'impiego e di incentivi all'occupazione, dei quali si

Come è noto, in attuazione degli impegni assunti nel Protocollo, è stata varata la legge 24 dicembre 2007, n. 247<sup>(27)</sup>, che prevede, ai commi 28 e 29 dell'articolo unico, una delega al Governo, da attuare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, onde "riformare" la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito<sup>(28)</sup>, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 93)<sup>(29)</sup>.

Tale previsione pone essenzialmente tre interrogativi: il primo riguarda la perdurante vigenza della delega a fronte della nuova legislatura in conseguenza dell'anticipato scioglimento delle Camere e della formazione di un Governo di colore diverso da quello che aveva progettato la riforma; il secondo interrogativo attiene alla conformità della norma delegante all'ipotesi di riforma prevista nel Protocollo del 23 luglio 2007; il terzo ed ultimo interrogativo ricade sull'idoneità della stessa a risolvere i problemi, ormai acclarati, che affliggono il nostro sistema di ammortizzatori sociali, sinteticamente evidenziati nel paragrafo introduttivo.

### 3.1. La perdurante vigenza della delega

Al primo interrogativo deve darsi una risposta affermativa, considerato che nel nostro sistema costituzionale le deleghe legislative conferite al Governo decadono solo allo spirare del termine ad esso assegnato, risultando indifferente sia il cambio

---

prevede semplicemente il "riordino" (comma 30); i criteri direttivi delle due norme delega consentono di escludere che l'espressione «riordino» sia stata utilizzata dal legislatore come sinonimo di "riforma" ed anzi confermano che la normativa sui servizi per l'impiego necessita solo di interventi che ne garantiscano l'efficienza di funzionamento e l'efficacia di risultato (le parole chiave che dovranno ispirare l'azione del legislatore delegato sono "potenziamento", "valorizzazione", "programmazione e pianificazione", "promozione", "revisione e semplificazione"). Sul tema si rinvia a V. FILI, *Le deleghe per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e incentivi all'occupazione*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *Il Collegato lavoro 2008*, Ipsoa, Milano, 2008, 19 ss.

<sup>(27)</sup> Per un commento sistematico alla l. 24 dicembre 2007, n. 247, si rinvia a F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *op. cit.*, 2008.

<sup>(28)</sup> Sulla norma delega si veda M. MISCIONE, *La riforma degli ammortizzatori sociali iniziata e delegata*, in F. CARINCI, M. MISCIONE (a cura di), *op. cit.*, 3 ss.; si veda anche M. LA TERZA, *Indennità di disoccupazione, ammortizzatori sociali e mercato del lavoro fino alle leggi del dicembre 2007*, in *MGL*, 2008, 192 ss.; M. CINELLI, G. FERRARO, *Welfare e competitività nel disegno di fine legislatura*, in *RDSS*, 2008, 9 ss.

<sup>(29)</sup> Estremamente critico nei confronti dell'entusiasmo del Presidente Prodi che, subito dopo la sottoscrizione del Protocollo del 23 luglio 2007, parlava di un sistema di ammortizzatori sociali finalmente di tipo europeo, è stato M. ROCCELLA, *L'autunno del mercato del lavoro*, in *Eguaglianza e Libertà*, 2007, in [www.eguaglianzaeliberta.it](http://www.eguaglianzaeliberta.it), che ha escluso la realizzabilità di qualsiasi riforma di tipo europeo senza risorse finanziarie considerevoli.

3.2. La conformità della norma delegante all'ipotesi di riforma prevista nel Protocollo del 23 luglio 2007

di legislatura, sia quello di Governo, come è accaduto nel caso di specie, seppure manchi una sanzione per l'Esecutivo "inadempiante"<sup>(30)</sup>.

Prima di effettuare la comparazione tra le misure delineate nel Patto e i criteri di attuazione della riforma enunciati nella norma delega, va evidenziato che in quest'ultima il legislatore, oltre a fissare il termine di attuazione della delega (come detto, 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge), richiama due importanti principi costituzionali in tema di competenze legislative e cioè, da un lato, la conformità dell'esercizio della delega all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e, dall'altro lato, la garanzia della uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.

Il richiamo ad entrambi i principi sembra aprire uno spiraglio ad un intervento in materia delle Regioni, apparendo in caso contrario del tutto pleonastico, anche se di tale apertura non v'è alcuna traccia nei criteri direttivi enunciati nel successivo comma 29 dell'articolo 1, legge n. 247/2007.

Passando quindi al secondo interrogativo, va detto che, pur nella sostanziale coincidenza tra il documento sottoscritto dal Governo con le parti sociali e la norma delegante, è dato coglie-

---

<sup>(30)</sup> L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, 186-187, richiama a riguardo illustre dottrina costituzionalistica (Abbamonte, Baldassarre e Cerri) che sostiene addirittura la «doverosità dell'esercizio dei poteri delegati», ritenendo cioè che le delegazioni *ex art. 76 Cost.* «siano di norma imperative e non semplicemente autorizzative della conseguente attività del delegato; poiché, diversamente, non avrebbe un senso compiuto il fatto di provvedere alla delega e di prefissare anche un termine per l'attuazione di essa», anche se – aggiunge l'Autore – «le citate convinzioni dottrinali sono apertamente contraddette dai comportamenti che il Governo e le forze politiche hanno tenuto negli ultimi tempi: giacché il primo ha lasciato scadere inutilmente i termini di varie importantissime deleghe legislative; e le seconde non hanno quasi reagito di fronte a così gravi inadempienze. Così stando le cose, tuttavia, la stessa obbligatorietà della delegazione viene posta seriamente in dubbio. Non è dato cioè ritenere vigente una norma costituzionale non scritta, come quella che dovrebbe imporre al Governo l'efficace e tempestivo esercizio del potere delegato, quando in concreto si riscontra che essa rimane inosservata senza che il trasgressore subisca sanzioni di sorta. Le norme non scritte si fondano infatti, per loro natura, sulla costante ripetizione dei comportamenti da essi imposti: mancando la quale, viene meno l'elemento materiale indispensabile per aversi consuetudine».

### 3.2.1. I trattamenti di disoccupazione totale

re qualche elemento di differenziazione, apparendo la norma delega più scarna rispetto all'ipotesi delineata nel Protocollo.

Volendo sintetizzare le linee portanti del progetto di riforma, può affermarsi che esso si regge, quanto al trattamento di disoccupazione totale, sui primi tre principi e criteri direttivi enunciati dal comma 29 e cioè: «a) graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di uno strumento unico indirizzato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro»; «b) modulazione dei trattamenti collegata all'età anagrafica dei lavoratori e alle condizioni occupazionali più difficili presenti nelle regioni del Mezzogiorno, con particolare riguardo alla condizione femminile»; «c) previsione, per i soggetti che beneficiano dei trattamenti di disoccupazione, della copertura figurativa ai fini previdenziali calcolata sulla base della retribuzione».

Ad una prima valutazione, sembra che attraverso i primi due criteri direttivi, per i quali v'è sostanziale conformità tra Patto e legge, i trattamenti di disoccupazione totale, in specie l'indennità di mobilità e il trattamento ordinario di disoccupazione, come oggi configurati, si influenzino reciprocamente; l'unificazione dovrebbe tendere all'eliminazione del meccanismo delle proroghe che caratterizza attualmente l'indennità di mobilità, prevedendosi quindi un istituto a durata insuperabile com'è oggi il trattamento ordinario; per converso, la modulazione, tipica dell'indennità di mobilità, riguarderebbe anche il trattamento ordinario, specie con riferimento alle zone, già sussistendo una modulazione *ratione aetatis* nella nuova disciplina datane dall'articolo 1, comma 25, legge n. 247/2007 <sup>(31)</sup>.

Lo scarno dato normativo non consente di formulare, ovviamente, più che un'ipotesi.

Non si comprende il terzo criterio direttivo, e cioè la previsione per i percettori dei trattamenti di disoccupazione della copertura figurativa ai fini previdenziali calcolati sulla base della retribuzione, essendo essa già prevista nella disciplina attualmente vigente <sup>(32)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> L'elevazione della durata nonché della misura della prestazione di disoccupazione ordinaria con requisiti normali è stata introdotta in via transitoria dalla l. n. 80/2005 (art. 13, comma 2) e in via definitiva dal comma 1167 della l. n. 296/2006 con le modifiche successive apportate dal comma 25 dell'art. 1 della l. n. 247/2007.

<sup>(32)</sup> Si veda F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., il quale giustamente esclude che si tratti di una novità, essendo già previsto dalla legge, l'accredito figurativo sulla media delle retribuzioni settimanali percepite in co-

### 3.2.2. Gli strumenti di integrazione al reddito

Quanto agli strumenti di integrazione al reddito (Cassa Integrazione Guadagni, CIG), il progetto di riforma prevede, in una prospettiva di tendenziale universalizzazione degli strumenti, la «progressiva estensione e armonizzazione della cassa integrazione ordinaria e straordinaria con la previsione di modalità di regolazione diverse a seconda degli interventi da attuare e di applicazione anche in caso di interventi di prevenzione, protezione e risanamento ambientale che determinino la sospensione dell'attività lavorativa» (lettera *d*). Anche in questo caso vi è una tendenziale uniformità tra il Patto e la legge, anche se va segnalato che all'originaria idea di unificare gli interventi ordinario e straordinario si è sostituita quella, più realistica, dell'armonizzazione degli stessi.

Le azioni strumentali a questi due obiettivi sono, da un lato, la connessione tra ammortizzatori sociali e politiche attive («connessione con politiche attive per il lavoro, in particolare favorendo la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, l'occupazione, soprattutto giovanile e femminile, nonché l'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato, con particolare riferimento ai lavoratori giovani e a quelli in età più matura al fine di potenziare le politiche di invecchiamento attivo», lettera *g*) e, dall'altro lato, il «coinvolgimento e [la] partecipazione attiva delle aziende nel processo di ricollocazione dei lavoratori» (lettera *e*).

Non si tratta di una novità, in quanto allo stato già esistono varie ipotesi di coinvolgimento delle aziende che fanno ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS): si pensi all'*outplacement*, alle attività formative previste come condizione per godere della CIGS<sup>(33)</sup>, al comando/distacco *ex* articolo 8, legge n. 236/1993, espressamente fatto salvo dal decreto legislativo n. 276/2003.

Non una parola viene spesa sull'attività di prevenzione dell'esubero nonostante l'ampio dibattito sviluppatosi nell'ultimo decennio sull'obbligo formativo del datore di lavoro nei confronti del lavoratore onde impedirne l'obsolescenza.

Alle prime due azioni strumentali, si aggiunge poi il forte ruolo degli Enti bilaterali («valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali, anche al fine dell'individuazione di eventuali presta-

---

stanza di lavoro nell'anno solare in cui si collocano i periodi di godimento degli ammortizzatori (art. 8, l. n. 155/1981, confermato dall'art. 4, d.lgs. n. 564/1996).

<sup>(33)</sup> Cfr. d.m. 22 luglio 2002, n. 31347, sull'intervento CIGS per le aziende appaltatrici di servizi di mensa presso aziende industriali (l. n. 155/1981); d.m. 20 agosto 2002, n. 31446, sull'intervento CIGS in favore dei dipendenti e dei soci delle imprese appaltatrici dei servizi di pulizie; d.m. 20 agosto 2002, n. 31448, sull'intervento CIGS per riorganizzazione e ristrutturazione aziendale.

### 3.2.3. Il potenziamento dei servizi per l'impiego

zioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema generale», lettera *f*), sul quale si veda *infra*.

Bivalente, nel senso che è riferibile sia agli strumenti di sostegno al reddito sia alle prestazioni di disoccupazione, è il principio direttivo *sub* lettera *h* e cioè: «potenziare i servizi per l'impiego, in connessione con l'esercizio della delega di cui al comma 30, lettera *a*), al fine di collegare e coordinare l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi e benefici anche attraverso la previsione di forme di comunicazione informatica da parte degli enti previdenziali al Ministero del lavoro e della previdenza sociale dei dati relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito».

Invero, la bivalenza di questo criterio direttivo è affidata a una singolare tecnica normativa per cui la norma inizia con il riferimento alle “prestazioni di disoccupazione” e si conclude con quello al “trattamento di sostegno al reddito”; in ogni caso, la bivalenza già promana dal dato positivo, poiché in quella che è stata definita la mini riforma degli ammortizzatori sociali <sup>(34)</sup> è già previsto che tutti i trattamenti di disoccupazione, totale e parziale, siano collegati al rispetto da parte del percettore degli obblighi di partecipazione ad attività formative e di inserimento lavorativo, pena la decadenza dal trattamento (condizionalità) <sup>(35)</sup>. La novità è rintracciabile nel riorientamento dell'attività

<sup>(34)</sup> Si rinvia a D. GAROFALO, *La riforma degli ammortizzatori sociali tra continuità e discontinuità*, in *Previdenza e Assistenza Pubblica e Privata*, 2005, n. 1, 35 ss.

<sup>(35)</sup> Sul tema della cancellazione dalle liste di mobilità e dei ricorsi avverso tale provvedimento, con particolare riferimento al profilo della competenza sia ad adottare il provvedimento sia a decidere dei ricorsi, è recentemente intervenuto il Ministero del lavoro con la nota 19 marzo 2008, prot. n. 14/3947; ivi il Ministero afferma che l'art. 9, l. n. 223/1991, deve ritenersi implicitamente abrogato sotto il profilo sostanziale dall'art. 1-*quinquies* della l. n. 291/2004 e sotto quello procedurale dall'art. 1, comma 7, della l. n. 127/2006, ed infatti la prima norma configura una disciplina generale che si applica in tutte le ipotesi in cui il lavoratore destinatario di trattamenti previdenziali o di sussidi legati allo stato di disoccupazione o inoccupazione, venga coinvolto in un percorso lavorativo o di formazione o di riqualificazione; la seconda norma poi, integrando la prima, ha previsto sotto il profilo procedurale la competenza dell'Inps a dichiarare la decadenza dei trattamenti previdenziali e assistenziali erogati, in relazione a condotte antidoverose dei lavoratori beneficiari, con il relativo obbligo di comunicare agli interessati il provvedimento sanzionatorio; la stessa norma ha previsto altresì la competenza delle Direzioni provinciali del lavoro a decidere i ricorsi avverso i provvedimenti di decadenza, col conseguente obbligo di comunicare l'esito all'Inps e nel caso di mobilità al competente servizio per l'impiego; dello stesso avviso è ovviamente l'Inps nella circolare 15 febbraio 2007, n. 39.



dei servizi per l'impiego al controllo dei percettori delle prestazioni di disoccupazione; e, infatti, si ribadisce il collegamento della erogazione di queste ultime a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, emergendo più il momento del controllo che non del sostegno ai destinatari di entrambe le misure. In tale prospettiva si muove la previsione della comunicazione informatica tra enti previdenziali e Ministero del lavoro dei dati relativi ai percettori dei trattamenti di sostegno al reddito, nonché di disoccupazione.

3.2.4. I punti di diversità tra il Patto del 23 luglio 2007 e la legge n. 247/2007

Infine, va notato che nel passaggio dal Patto di luglio del 2007 alla legge attuativa sono scomparsi due criteri direttivi, che richiamavano altrettante misure per la realizzazione della riforma degli strumenti di sostegno al reddito.

In primo luogo, non è stato più previsto il concorso solidaristico del sistema delle imprese per integrare le risorse finanziarie disponibili per la piena attuazione della riforma: tale concorso, già operante all'interno del sistema complementare e integrativo, rimarrà circoscritto a quest'ultimo o sarà esteso, come sembra auspicabile, a quello obbligatorio? E, in questa ipotesi, a quali condizioni e in che misura <sup>(36)</sup>? Totalmente assente è altresì ogni riferimento al profilo del concorso non solidaristico, ma addizionale e obbligatorio, oggi già operante: eppure era circolata di recente una proposta di estendere al sistema di contribuzione per la disoccupazione il meccanismo previsto per la contribuzione Inail (una sorta di *bonus-malus*, il primo a favore di chi non ne usa, il secondo a carico di chi ne usa o ne abusa) <sup>(37)</sup>.

In secondo luogo, non v'è più menzione, nella norma delega, della concertazione, e cioè della necessità di una sede permanente di confronto e di verifica con le parti sociali, scelta tanto più censurabile se si tiene conto dell'importanza del ruolo che l'autonomia collettiva va acquisendo in materia (*infra*).

3.3. Le modifiche di immediata applicazione

Oltre a dettare i criteri direttivi per la riforma degli ammortizzatori sociali, la legge n. 247/2007, anche in questo caso recependo le indicazioni presenti nel Patto, ha adottato modifiche alla disciplina degli ammortizzatori sociali già immediatamente applicabili, alle quali si sono aggiunte quelle contenute nella

<sup>(36)</sup> Si veda G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, cit.

<sup>(37)</sup> Si veda D. GAROFALO, *Benefici contributivi e condizioni: la contribuzioni agli Enti Bilaterali artigiani*, in *LG*, 12 ss.

3.3.1. Il sostegno ai lavoratori agricoli

legge n. 244/2007, nella quale non mancano le ormai consuete disposizioni di carattere temporaneo <sup>(38)</sup>.

In primo luogo vanno richiamate le misure sul lavoro agricolo (commi 62, 63 e 64 della legge n. 247/2007) e nello specifico in tema di formazione continua dei lavoratori dipendenti del settore agricolo, che viene finanziata attraverso il trasferimento al Fondo paritetico interprofessionale per la formazione continua, indicato dal datore di lavoro e al quale lo stesso aderisca, della percentuale dello 0,3 dell'aliquota contributiva per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione volontaria <sup>(39)</sup>.

3.3.2. Segue: ai lavoratori addetti al trasporto pubblico

Verosimilmente per il profilo finanziario ad esse connesse, tre misure specifiche in tema di ammortizzatori sociali, destinate a settori o soggetti esclusi dal campo d'intervento di questi ultimi, sono contenute nella legge n. 244/2007.

In primo luogo va menzionata l'estensione al settore del trasporto pubblico locale del sistema previsto dall'articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996 (articolo 1, comma 303) (si veda *infra*).

---

<sup>(38)</sup> A tale riguardo va richiamata, innanzi tutto, l'estensione non oltre il 31 dicembre 2008 della CIGS e della mobilità ai dipendenti delle imprese commerciali con più di 50 dipendenti, alle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di 50 dipendenti, alle imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti (cfr. art. 2, comma 523, l. n. 244/2007, e il connesso d.m. 25 febbraio 2008); in secondo luogo, l'estensione sempre al 31 dicembre 2008 della possibilità, già prevista dall'art. 1, comma 1, l. n. 52/1998, d'iscrizione nelle liste di mobilità dei lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo da aziende fino a 15 dipendenti (cfr. art. 2, comma 525, l. n. 244/2007). Va ricompresa in questo pacchetto di norme a durata limitata anche quella che estende sempre al 31 dicembre 2008 la solidarietà senza CIGS ex art. 5, l. n. 236/1993, su cui si veda *infra*.

<sup>(39)</sup> Nel caso di adesione ai fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, i datori di lavoro del settore agricolo effettuano l'intero versamento contributivo per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, pari al 2,75% delle retribuzioni, all'Inps che, dedotti i costi amministrativi e con le modalità previste dall'art. 118, comma 3, l. n. 388/2000, provvede bimestralmente al trasferimento dello 0,30% al Fondo paritetico interprofessionale indicato dal datore di lavoro (art. 1, comma 63, l. n. 247/2007); viceversa per i datori di lavoro che non aderiscono ai Fondi paritetici la quota dello 0,30% è destinata al Fondo di rotazione per la formazione continua ex art. 9, l. n. 236/1993 (art. 1, comma 64, l. n. 247/2007).

### 3.3.3. *Segue: ai lavoratori parasubordinati*

In secondo luogo, in maniera innovativa sono previsti in favore degli iscritti alla Gestione separata Inps appositi percorsi di formazione e riqualificazione professionale, finalizzati al reinserimento lavorativo con l'erogazione in favore dei partecipanti di una prestazione sotto forma di voucher, vincolata all'effettiva partecipazione a tali percorsi. La misura del tutto sperimentale è rimessa, a livello attuativo, ad un decreto del Ministero del lavoro, il cui termine di emanazione è già abbondantemente scaduto (articolo 2, commi da 526 a 530). L'attenzione verso questa categoria di prestatori di lavoro non subordinati, coinvolti al pari di quelli subordinati in fenomeni di perdita dell'occupazione e quindi del reddito, è ascrivibile alla dottrina ancor prima che al legislatore; già nel 2001 Umberto Carabelli, discutendo al convegno di Ancona dell'ipotesi di riforma degli ammortizzatori sociali delineata nel *Libro Bianco* dell'ottobre di quell'anno, invitava a «prendere atto che sono cambiati profondamente i presupposti stessi su cui si sono fondati i precedenti equilibri dello Stato sociale»<sup>(40)</sup>, ipotizzandosi «nuove ed articolate forme di tutela sociale» che accompagnino il cittadino/lavoratore lungo tutta la durata della sua vita, «disegnate come forme assicurative di sicurezza sociale pubbliche finanziate anche attraverso la fiscalità generale, e affiancate ed integrate da forme assicurativo/mutualistiche private»<sup>(41)</sup>. Preso atto di ciò, Carabelli riteneva coesistente alla strategia dell'occupabilità, nel “riformando sistema”, una piena ed immediata inclusione nel sistema di ammortizzatori sociali di tutte le multiformi esperienze lavorative, anche di tipo parasubordinato e autonomo<sup>(42)</sup>. È passato esattamente un lustro perché tale invito trovasse disponibile il legislatore ad abbinare gli ammortizzatori sociali al lavoro autonomo parasubordinato. Si allude alla possibilità, prevista nella Legge Finanziaria per il 2007<sup>(43)</sup>, di «sostenere programmi per la riqualificazione professionale ed il reinserimento occupazionale» dei co.co.pro. che abbiano collaborato presso aziende in crisi. Tale disposizione, poi non attuata per la mancata emanazione della prevista decretazione ministeriale, è importante più sul piano di principio che su quello empirico, perché è la prima volta che il legislatore prevede un ammortizzatore sociale per i lavoratori autonomi<sup>(44)</sup>, crollando così un tabù. Va peraltro evidenziato che l'inter-

<sup>(40)</sup> Si veda U. CARABELLI, *op. cit.*, 45.

<sup>(41)</sup> Ivi, 46.

<sup>(42)</sup> Ivi, 49.

<sup>(43)</sup> Si veda l'art. 1, comma 1156, lett. d, l. n. 296/2006.

<sup>(44)</sup> Il giudizio, pienamente condivisibile, è di M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali prorogati*, in M. MISCIONE, D. GAROFALO (a cura di), *Il lavoro nella Finanziaria 2007*, Ipsa, Milano, 2007, 21-22; l'Autore qualifica la norma sui co.co.pro. «strutturale ma programmatica», con un'evidente contraddizione.

vento è circoscritto alle aziende in crisi, ed è pertanto riconducibile al fenomeno dell'estensione degli ammortizzatori sociali, e nello specifico della CIGS, al c.d. indotto delle aziende in crisi (imprese artigiane con influsso gestionale prevalente, mensa e pulizie) <sup>(45)</sup> in qualche modo assimilando il lavoratore parasubordinato all'impresa economicamente dipendente dalla grande impresa in crisi, ma con la fondamentale ed ovvia differenza che in questo caso l'ammortizzatore opera direttamente a favore del collaboratore.

Più corposo è il secondo tentativo, abortito il primo, reperibile nella manovra di fine 2007, affidato ad un pacchetto di norme finalizzate a sostenere il reinserimento lavorativo dei parasubordinati («alcune categorie di lavoratori iscritti nella Gestione separata») attraverso «appositi percorsi di formazione e riqualificazione professionale» sostenuti da una prestazione assistenziale erogata sotto forma di voucher, il cui godimento è vincolato all'effettiva partecipazione a tale percorso.

In aggiunta a tale misura è stata prevista l'istituzione del «Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei lavoratori a progetto iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, al fine di consentire in via esclusiva ai lavoratori medesimi di accedere, in assenza di contratto, ad un credito fino a 600 euro mensili per dodici mesi con restituzione posticipata a ventiquattro o trentasei mesi, in grado di compensare cadute di reddito collegate ad attività intermittenti» (comma 72, articolo 1, legge n. 247/2007).

Per entrambe le misure, al pari della norma del 2006, l'attuazione è rimessa ad emanandi decreti ministeriali allo stato, pur scaduto il termine assegnato, non ancora adottati, né è possibile formulare previsioni per l'anticipata chiusura della passata legislatura. Tanto si riflette sulla previsione che, dopo una prima sperimentazione, si provvederà alla «eventuale messa a regime di strumenti per il reinserimento lavorativo» di questi lavoratori attingendo in ogni caso alle risorse derivanti dalla programmazione dei Fondi FSE <sup>(46)</sup>.

L'ultimo intervento del legislatore statale è stato invero preceduto, e sotto certi aspetti preparato, dalle iniziative ad opera di alcune Regioni a sostegno dei lavoratori parasubordinati, ove coinvolti dalla crisi delle aziende in cui operavano (si veda *infra*) <sup>(47)</sup>.

<sup>(45)</sup> Si veda per le imprese artigiane l'art. 12, commi 1 e 2, l. n. 223/1991; per le imprese che gestiscono servizi di mensa l'art. 23, comma 1, l. n. 155/1981; per quelle che gestiscono servizi di pulizie l'art. 1, comma 7, l. n. 451/1994.

<sup>(46)</sup> Si veda l'art. 2, commi 526-530, l. n. 244/2007.

<sup>(47)</sup> Si veda la d.G.R. Piemonte 28 luglio 2003, n. 92/10150.

Certo, troppo poco per affermare che l'universalizzazione della tutela, da più parti auspicata<sup>(48)</sup>, abbia valicato il confine della subordinazione per irrompere nell'area dell'autonomia, ma, come si è già detto, il tabù è caduto sicché nessuno può escludere che la tutela previdenziale, per numerosi eventi già accordata ai parasubordinati, possa nel breve periodo estendersi, una volta risolti i problemi di finanziamento, a quella contro la disoccupazione involontaria. Un sintomo inequivoco di tale linea di tendenza può cogliersi proprio nella disciplina degli adempimenti formali ai quali è obbligato il committente nel momento genetico, novativo ed estintivo del rapporto di collaborazione ma anche dell'associazione in partecipazione; al di là delle improprietà talvolta terminologiche, talaltra categoriali, rinvenibili in tale intervento legislativo, che estende ai lavoratori non subordinati alcuni meccanismi di tutela tipici di quelli subordinati, resta indiscutibilmente il dato di un'attenzione dell'ordinamento verso l'area del lavoro autonomo proprio con riferimento al profilo della disoccupazione. È singolare che in questo caso il legislatore previdenziale sia stato "scavalcato" da quello lavoristico, anche se ciò è giustificato da ragioni squisitamente finanziarie.

3.3.4. *Segue: ai lavoratori di imprese anche artigiane attraverso la solidarietà difensiva*

Infine, è prevista una ulteriore proroga della disciplina in tema di solidarietà senza CIGS (articolo 2, comma 531) (si veda *infra*).

3.4. *Una valutazione dell'ipotesi di riforma del 2007*

Formulando una valutazione d'insieme dell'ipotesi di riforma innanzi sintetizzata – e così si risponde al terzo interrogativo – emerge prepotentemente un dato, e cioè che la riforma non trascura, anzi presuppone, il concorso pubblico/privato nella gestione degli ammortizzatori sociali, come testimoniano i tre criteri direttivi che prevedono rispettivamente il coinvolgimento delle aziende nella ricollocazione dei lavoratori, quello delle agenzie per il lavoro nella realizzazione delle politiche attive ed, infine, il forte ruolo degli Enti bilaterali; nel passaggio dal Patto alla legge – come già detto – è scomparso il concorso solidaristico del sistema delle imprese per il profilo finanziario, che in ogni caso ha un valore rilevante, se non proprio determinante, per finanziare il bilateralismo.

---

<sup>(48)</sup> Uno dei suoi massimi sostenitori è senza dubbio M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit., ma anche F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., non condivide, pur comprendendone le ragioni di carattere finanziario, la mancata estensione ai lavoratori parasubordinati del trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti, come sarebbe stato invece auspicabile.

È idoneo tale progetto riformatore a superare tutte le criticità che caratterizzano l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali e che hanno reso non più differibile quella riforma annunciata ed attesa da oltre un decennio?

Michele Miscione, nelle conclusioni della relazione alle giornate di studio veneziane dell'AIDLASS di maggio 2007, auspicava, innanzitutto, una razionalizzazione del sistema, onde eliminare le attuali discriminazioni: questa esigenza sembra essere stata tenuta presente nel progetto governativo; in secondo luogo, un miglioramento degli ammortizzatori sociali nel rispetto dell'articolo 38, comma 2, Cost. con specifico riferimento all'indennità di disoccupazione ordinaria: anche questa esigenza è stata considerata nel progetto governativo – in parte già anticipato dalla stabilizzazione, con la Legge Finanziaria per il 2007 – delle misure introdotte con la legge n. 80/2005 e poi definitivamente confermata con l'intervento in materia contenuto nella legge n. 247/2007; in terzo luogo, l'universalizzazione delle tutele: anche questo obiettivo è riaffermato nel progetto governativo ma non anche, almeno stando alla lettera della norma delega, nella legge n. 247/2007, che prudenzialmente opta per una progressiva estensione.

Tali imprescindibili obiettivi, però, concludeva Miscione, devono essere affidati ad un ente pubblico e realizzati con risorse pubbliche onde evitare «il rischio di settorializzazioni e privatismi esasperati»<sup>(49)</sup>, escludendo, pertanto, che la tutela minima possa essere affidata agli Enti bilaterali, al più competenti per il trattamento integrativo.

Per parte sua Franco Liso, pur condividendo le linee generali della ipotesi di riforma delineata nel Protocollo («riproposizione di alcune condivisibili direttrici»), estende ad essa il giudizio di indeterminazione formulato per quelle che l'hanno preceduta nell'ultimo decennio, criticando in ogni caso il totale silenzio sul reddito minimo di inserimento (terzo livello del sistema prospettato dalla Commissione Onofri). Positivo è il giudizio sul forte ruolo degli Enti bilaterali non tanto per la funzione prestazionale, oramai acquisita in determinati settori, quanto per quella di controllo sul funzionamento degli ammortizzatori specie ove estesi alle aziende di piccole dimensioni; si tratta di una funzione nuova ed apprezzabile, anche se idonea a produrre situazioni di contrapposizione tra sindacato e singolo lavoratore, storicamente considerate innaturali. Liso ha perfettamente ragione tanto è vero che nella legge n. 247/2007 questa funzione è scomparsa<sup>(50)</sup>!

<sup>(49)</sup> Si veda M. MISCIONE, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, cit.

<sup>(50)</sup> Si veda l'art. 1, comma 29, lett. f, l. n. 247/2007.



La scelta del legislatore, ovviamente frutto delle pressioni della *lobby* sindacale, è a dir poco criticabile se si considera che la condizionalità opera soltanto per gli ammortizzatori a carico del welfare pubblico e non anche per quelli erogati nel sistema bilaterale (ma in direzione opposta va il Ccnl del settore turismo, si veda *infra*), sicché la previsione di una funzione di controllo, ponendo in capo agli Enti bilaterali un obbligo in tal senso, avrebbe colmato questa inevitabile lacuna; l'obiezione a tale considerazione potrebbe essere quella della natura privatistica delle fonti di finanziamento del bilateralismo, obiezione che porta in emergenza l'equivoco che si annida al fondo del fenomeno del bilateralismo che si avvale sì di risorse private, ma anche pubbliche, e nello specifico, da un lato, del contributo dello 0,30% previsto per le aziende che aderiscono ai Fondi bilaterali per la formazione continua <sup>(51)</sup> e, per altro verso, della contribuzione prevista dalla contrattazione collettiva a carico delle aziende aderenti, ma secondo certa dottrina anche a carico di quelle non aderenti ove destinatarie di benefici e agevolazioni pubbliche (si veda *infra*) <sup>(52)</sup>.

Tale impostazione "pubblicistica" non sembra trovare piena corrispondenza in quella "privatistica" del Protocollo. A ben guardare, non è tanto uno scontro di impostazioni o, se si preferisce, "ideologico", quanto lo scontro tra il "dover essere" al fondo della proposta di Miscione e l'"essere" che aleggia nella proposta governativa.

Se si accetta tale valutazione sorge, però, un diverso e rilevante interrogativo, e cioè se sia necessaria una riforma o non sia sufficiente insistere nella strada intrapresa dall'autonomia collettiva, a partire dalle esperienze del settore artigianato, risalenti agli inizi degli anni Ottanta, e dalle Regioni che, all'indomani della riforma costituzionale del 2001, hanno introdotto misure di sostegno al reddito nelle leggi sul mercato del lavoro varate in forza delle competenze ad esse attribuite dall'articolo 117, commi 3 e 4, Cost.

L'opinione di chi scrive è già nota, avendola manifestata nel corso delle giornate di studio veneziane di maggio 2007, mentre già era in corso il confronto Governo/parti sociali poi sfociato nel Protocollo del 23 luglio 2007 <sup>(53)</sup>.

Del resto avrebbe fortemente meravigliato reperire nel Protocollo un'ipotesi di riforma orientata al "pubblico" e quindi in direzione opposta a quella che connota l'evoluzione della disci-

<sup>(51)</sup> Si veda l'art. 118, l. n. 388/2000 e successive modificazioni.

<sup>(52)</sup> Il riferimento è a V. BAVARO, *Note su enti bilaterali e libertà contrattuale*, in *LG*, 2007, 1169.

<sup>(53)</sup> Si veda D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali tra pubblico e privato*, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro (Venezia, 25-26 maggio 2007)*, cit., 271.

4. Il ruolo dell'autonomia collettiva nella riforma degli ammortizzatori sociali

4.1. Ammortizzatori sociali e autonomia collettiva

plina del mercato del lavoro dell'ultimo decennio, che non sembra sia oggetto di "rivoluzione" nel Protocollo che, pur riaffermando la competenza esclusiva dei servizi pubblici a certificare lo stato di disoccupazione, ribadisce l'esigenza di una compresenza dei servizi pubblici e di agenzie private, vista come "un'opportunità da ampliare" <sup>(54)</sup>.

Ovviamente tale affermazione va comprovata, occorre cioè dimostrare che «in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali» (espressione che dal 1996 in poi è rinvenibile in tutti i provvedimenti, legislativi e non, in materia) si è andato sviluppando un nuovo welfare in senso locale, settoriale ed autofinanziato, che affida la tutela ai Fondi bilaterali, per un verso, e alle Regioni, per l'altro verso.

Iniziando dal ruolo dell'autonomia collettiva, a quest'ultima si deve la diffusione della tutela della disoccupazione attraverso i Fondi bilaterali, con funzione in alcuni casi integrativa di quella accordata dalla legge, in altri sostitutiva, in assenza di tutela *ex lege* <sup>(55)</sup>.

La settorializzazione dell'intervento di sostegno al reddito, funzionale al sistema di finanziamento, viene utilizzata soprattutto per l'estensione del campo di intervento delle tutele.

Aggiungere agli ammortizzatori sociali pubblici «un ulteriore livello di solidarietà da gestire attraverso i classici meccanismi della bilateralità» <sup>(56)</sup> (ammortizzatori di categoria) costi-

<sup>(54)</sup> Per un commento sistematico ed organico della norma delega sul riordino dei servizi per l'impiego *sub art. 1, comma 31, l. n. 247/2007*, si veda V. FILI, *op. cit.*

<sup>(55)</sup> Sul contributo della contrattazione collettiva G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, cit., formula un giudizio negativo in quanto la stessa, nella modesta funzione di "tappabuchi", non sembra aver dato un contributo particolarmente importante al sistema della tutela sociale nel mercato, ad eccezione del settore artigiano. Di opinione decisamente contraria è M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e riformismo sociale*, in *LD*, 2008, 337 ss.), che, in maniera condivisibile, denuncia la «superbia intellettuale dei giuslavoristi» nello svalutare la pratica sociale del bilateralismo, dimenticando che tali pratiche sono espressione genuina dell'autonomia collettiva; *adde* D. GAROFALO, *Gli ammortizzatori sociali tra pubblico e privato*, cit.

<sup>(56)</sup> G. ZAMPINI, *Enti Bilaterali e previdenza: appunti sulle istituzioni del nuovo stato sociale*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 1999, in [www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it), parla di «forme decentrate e autogestite di assicurazione».

tuisce un nuovo modello di intervento che non è più solo pubblico, ma è anche di origine e impegno collettivo-sindacali<sup>(57)</sup>.

L'analisi della contrattazione collettiva nazionale stipulata a partire dal 2000, effettuata con riferimento alla tematica degli ammortizzatori sociali<sup>(58)</sup>, consente di cogliere un atteggiamento delle parti sociali non univoco, potendosi individuare tre diversi approcci:

- Ccnl che adottano una disciplina in tema di ammortizzatori sociali, attribuendone la competenza agli Enti bilaterali<sup>(59)</sup>;
- Ccnl che optano per il modello dei Fondi *ex* articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996;
- Ccnl che si astengono dall'intervenire in materia in attesa della riforma.

Partendo dal primo modello, alcuni Ccnl recepiscono la progressiva valorizzazione e l'ampliamento, da parte del legislatore, dello spazio d'azione degli Enti bilaterali, attribuendo a questi ultimi l'intervento a sostegno degli esuberanti, non più limitato alle misure di politica attiva del lavoro (in particolare la formazione professionale) ma esteso al sostegno al reddito, specie nelle aree non coperte dalla CIGS e dalla mobilità, sul modello del settore dell'artigianato, vero precursore in materia. Questa parte della contrattazione in certo qual modo previene l'auspicata riforma.

All'interno dei contratti riconducibili a questo modello, sono poi rinvenibili alcune sfumature. Ed infatti alcuni Ccnl individuano tra gli scopi degli Enti bilaterali quello di promuovere lo sviluppo e la diffusione di forme integrative nel campo della previdenza e dell'assistenza<sup>(60)</sup>; altri Ccnl attribuiscono ad organismi bilaterali lo scopo di individuare politiche formative e strumenti più idonei a governare fenomeni di esubero di personale e il conseguente sostegno al reddito<sup>(61)</sup>; altri ancora attribuiscono al Fondo bilaterale il compito di perseguire politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione<sup>(62)</sup>; ed infine alcuni Ccnl prevedono la riduzione del contributo Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) per finanziare ammortiz-

---

<sup>(57)</sup> Si veda M. NAPOLI, cit.

<sup>(58)</sup> Sono stati analizzati circa 40 Ccnl, escludendo tutti quelli che non hanno fornito alcun contributo in materia.

<sup>(59)</sup> Cfr. Accordo Interconfederale artigianato del 17 marzo 2004; Ccnl imprese artigiane metalmeccaniche del 27 novembre 1997.

<sup>(60)</sup> Cfr. Ccnl agenzie marittime raccomandatarie, agenzie aeree e mediatori marittimi del 22 aprile 2004; Ccnl commercio e servizi del 2 luglio 2004.

<sup>(61)</sup> Cfr. Ccnl autoferrotranvieri ed internavigatori e dei dipendenti dalle aziende private esercenti autolinee in concessione del 27 novembre 2000; Ccnl istituti scolastici gestiti da enti privati del 26 marzo 2003; Ccnl catene alberghiere del 16 ottobre 2003; Ccnl commercio e servizi del 2 luglio 2004; ipotesi di accordo per il rinnovo del Ccnl turismo del 31 luglio 2007.

<sup>(62)</sup> Si veda l'Accordo Interconfederale settore artigianato del 17 marzo 2004.

zatori sociali contrattuali di settore in regime di mutualizzazione ovvero per integrare quelli legali <sup>(63)</sup>.

Al secondo modello, fanno capo i Ccnl che hanno optato per i Fondi *ex* articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996, rifacendosi all'esperienza del settore del credito, anch'esso precursore in materia <sup>(64)</sup>.

Sulla diversità esistente tra questi due modelli di intervento si veda *infra*.

In posizione antitetica si collocano quei contratti, riconducibili al terzo modello citato, che si muovono nella logica della tutela statale, mai evocando l'intervento delle Regioni che pur comincia a prendere corpo nelle leggi sul mercato del lavoro adottate da alcune di esse, a partire dal 2003; anche sul contributo regionale in materia si veda *infra*. Tali contratti si limitano a sporadici interventi integrativi della normativa vigente, auspicandone la riforma. Nello specifico, in questo terzo gruppo possono individuarsi Ccnl che:

- auspicano l'adozione attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali di adeguati strumenti per il settore <sup>(65)</sup>;
- si limitano a prevedere iniziative formative di supporto agli ammortizzatori sociali e non anche un sostegno al reddito <sup>(66)</sup>;
- si limitano a prevedere il ricorso agli ammortizzatori sociali, nulla dicendo in ordine alla loro necessaria riforma <sup>(67)</sup>;
- prevedono l'obbligo per le aziende di richiedere l'intervento della CIG prima di far ricorso alla riduzione di personale, ove ricorrano le condizioni previste dalle leggi <sup>(68)</sup>;
- prevedono un trattamento in favore degli apprendisti in caso di ricorso alla CIGO <sup>(69)</sup>;

<sup>(63)</sup> Si veda il Ccnl edili ed affini p.m.i. dell'11 giugno 2004.

<sup>(64)</sup> Cfr. Ccnl addetti al settore delle attività ferroviarie e servizi connessi del 16 aprile 2003; Ccnl settore elettrico del 24 luglio 2001; Ccnl quadri direttivi e aree professionali delle imprese creditizie e finanziarie del 12 febbraio 2000.

<sup>(65)</sup> Cfr. Ccnl giocattoli p.m.i. del 1° luglio 1995; Ccnl giocattoli del 1° gennaio 2000; Ccnl lana, feltro e articoli da caccia del 1° gennaio 2000; Ccnl pelli e cuoio p.m.i. del 19 maggio 2000; Ccnl tessili e abbigliamento p.m.i. del 19 maggio 2000; Ccnl penne, spazzole e pennelli p.m.i. del 31 dicembre 2003; Ccnl agenzie marittime raccomandatarie, agenzie aeree e mediatori marittimi del 1° aprile 2004.

<sup>(66)</sup> Cfr. Ccnl agenzie marittime raccomandatarie, agenzie aeree e mediatori marittimi del 1° aprile 2004; Ccnl imprese di manutenzione del verde pubblico e privato del 1° gennaio 2006.

<sup>(67)</sup> Cfr. Ccnl ombrelli e ombrelloni del 1° luglio 1996; Ccnl occhiali del 1° gennaio 2000; Ccnl seta e fibre artificiali e sintetiche del 1° gennaio 2000; Ccnl maglieria, calzetteria e tessuti a maglia del 19 maggio 2000; Ccnl penne, spazzole e pennelli del 15 giugno 2000.

<sup>(68)</sup> Cfr. Ccnl industria conciaria del 17 settembre 2003; Ccnl cemento, calce, gesso e malte del 1° marzo 2004; Ccnl laterizi e calcestruzzo del 26 ottobre 2004.

4.2. La diffusione della tutela della disoccupazione attraverso gli Enti bilaterali

- disciplinano l'eventuale interazione tra CIG e malattia<sup>(70)</sup>;
- prevedono forme di mobilità extra-aziendale per la ricollocazione degli esuberanti<sup>(71)</sup>.

Sotto il profilo storico-evolutivo, il fenomeno della espansione della tutela della disoccupazione attraverso il bilateralismo può essere scandito in quattro fasi.

La prima coincide senza ombra di dubbio con l'istituzione del Fondo bilaterale del comparto artigiano, con articolazione regionale e struttura intercategoriale (*infra*)<sup>(72)</sup>.

Sul modello di quest'ultimo – passandosi così alla seconda fase – il legislatore ha previsto nel 1996 (articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996), per le categorie ed i settori sprovvisti di ammortizzatori sociali, l'istituzione di Fondi di sostegno al reddito nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi (bilateralismo *ex lege*); vanno richiamati a tale riguardo i Fondi operanti nei settori del credito, anche cooperativo, assicurazioni private in LCA, monopoli di Stato, riscossione tributi erariali, giornalisti, Ferrovie dello Stato, trasporto aereo, elettrici e, da ultimo, trasporto pubblico locale (*infra*).

La terza fase coincide con l'istituzione, nel 2000<sup>(73)</sup>, dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, sulla falsariga del Fondo bilaterale per i lavoratori temporanei istituito dall'articolo 5, legge n. 196/1997<sup>(74)</sup>.

La quarta e ultima fase si caratterizza per la diffusione di Fondi mutualistici bilaterali a gestione totalmente privatistica, anche per zone geografiche (bilateralismo *ex contractu*); in questa tipologia si collocano i Fondi operanti nel settore del terziario e per i dirigenti.

<sup>(69)</sup> Si veda il Ccnl edili artigianato del 1° ottobre 2004.

<sup>(70)</sup> Cfr. Ccnl lana, feltro e articoli da caccia del 1° gennaio 2000; Ccnl maglieria e calzetteria del 19 maggio 2000.

<sup>(71)</sup> Cfr. Ccnl ombrelli e ombrelloni del 1° luglio 1996; Ccnl imprese edili artigiane p.m.i. del 1° ottobre 2004.

<sup>(72)</sup> La istituzione e il funzionamento dei Fondi bilaterali regionali per il sostegno al reddito dei lavoratori del comparto artigiano è riconducibile ai quattro Accordi interconfederali 21 dicembre 1983, 27 febbraio 1987, 21 luglio 1988, 22 giugno 1993. I Fondi bilaterali regionali, cogestiti dalle rispettive organizzazioni sindacali, sono finanziati dalle imprese del settore con un contributo pari a 10 ore annue di retribuzione contrattuale per ciascun lavoratore.

<sup>(73)</sup> Si veda l'art. 118, l. n. 388/2000, che dà attuazione a quanto previsto dall'art. 17, l. n. 196/1997.

<sup>(74)</sup> L'art. 5, l. n. 196/1997, è stato abrogato dal d.lgs. n. 276/2003 e sostituito dall'art. 12 di quest'ultimo, che ha previsto la costituzione di un Fondo bilaterale per i lavoratori somministrati.

La progressiva estensione del sostegno al reddito attraverso i Fondi è ricollegabile all'esigenza di ampliare il campo di intervento delle tutele, "a costo zero" per le pubbliche finanze (come già detto ad ogni ipotesi di riforma si ribadisce che la stessa debba realizzarsi "a costo zero").

L'opzione per una gestione degli ammortizzatori sociali attraverso i Fondi costituisce una rivisitazione del modello mutualistico <sup>(75)</sup>, ma con una significativa variante, in quanto nella impostazione originaria l'intervento attraverso i Fondi tende ad una solidarietà di settore: il livello categoriale rappresenta il luogo ove si attua una solidarietà tra imprese dello stesso settore, con l'eventuale concorso contributivo dei lavoratori (intervento esclusivo); viceversa nella attuale prospettiva, una gestione attraverso i Fondi dovrebbe connotarsi come intervento inclusivo delle aree escluse ed intervento razionalizzatore per le aree già incluse chiamando al finanziamento, in ogni caso, il datore di lavoro, in base alla sua maggiore o minore responsabilità nella determinazione delle eccedenze <sup>(76)</sup>.

Secondo Miscione, demandare alla contrattazione la gestione della tutela "di categoria" (costituire i Fondi e definire finanziamenti e prestazioni) comporta il rischio di una "corporativizzazione delle tutele", che da un lato amplia i profili sperequativi; dall'altro allontana sempre più l'obiettivo di riformare gli ammortizzatori sociali attraverso l'introduzione di un sistema universalistico di protezione generalizzata in favore di tutti i lavoratori in eccedenza.

Non dissimile il giudizio negativo di Liso che, etichettando l'intervento del bilateralismo come "ammortizzatori fai da te", lo considera sintomo dell'aggravarsi del particolarismo che connota il sistema disorganicamente affermatosi dopo la riforma del 1991 <sup>(77)</sup>.

Dissentendo da tali posizioni critiche verso il diffondersi dell'intervento del bilateralismo, che appaiono più ideologiche che pragmatiche, in ogni caso poco realistiche, si osserva che in realtà la *ratio* inclusiva che connota l'intervento attraverso i Fondi, unitamente ad una gestione oculata e soprattutto controllata delle risorse, potrebbe eliminare o quantomeno attenuare

<sup>(75)</sup> V. U. CARABELLI, *op. cit.*, 48-51.

<sup>(76)</sup> Si veda M. RICCI, *Mercato del lavoro e licenziamenti collettivi*, relazione svolta alle Giornate di studio di Diritto del lavoro organizzate dall'AIDLASS, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro (Venezia, 25-26 maggio 2007)*, cit., ma ancor prima, sul coinvolgimento finanziario delle imprese «in quanto destinate a godere dei vantaggi derivanti dalla maggiore flessibilità assicurata dalla complessiva strategia dell'occupabilità», U. CARABELLI, *op. cit.*, 50.

<sup>(77)</sup> F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit.



4.3. Il problema della volontarietà *versus* obbligatorietà dell'adesione agli Enti bilaterali

proprio le sperequazioni oggi esistenti nel sistema pubblico, denunciate con forza da Miscione e da Liso.

Ovviamente non vanno sottovalutati i problemi connessi all'utilizzo dei Fondi e cioè la non sempre agevole interazione tra legge/contratto collettivo/fonti amministrative, il limitato ambito soggettivo di efficacia dei contratti collettivi di diritto comune, la insopprimibile libertà di adesione del lavoratore a forme di previdenza o assistenza di diritto privato ed, infine, l'obbligatorietà o meno del versamento di determinati contributi agli Enti bilaterali.

Si tratta di problemi di non poco conto, ma che non sono in grado di incidere negativamente sulla consistenza del fenomeno, mettendone in discussione il ruolo nella prospettiva di riforma degli ammortizzatori sociali.

Circoscrivendo la riflessione all'ultimo dei problemi evidenziati, va segnalato un rinnovato interesse della dottrina nei confronti di tale tematica, a distanza di 15 anni dall'appassionato dibattito della metà degli anni Novanta suscitato dalla norma introdotta con l'articolo 3 della legge n. 151/1993, in forza della quale «per le imprese rientranti nella sfera di applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'artigianato, il riconoscimento dei benefici di cui agli articoli 1 e 2 è subordinato all'integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro»<sup>(78)</sup>. Com'è noto all'opinione che tale onere non riguardasse le clausole dei contratti collettivi che prevedono l'obbligo di versamento della contribuzione ai Fondi bilaterali di sostegno al reddito dei lavoratori, avendo natura obbligatoria, si contrapponeva chi ne affermava la natura economico-normativa, valorizzando le ricadute della contribuzione ai Fondi sul singolo rapporto di lavoro e riconducendo le prestazioni dei Fondi al trattamento minimo *ex* articolo 36 Cost.<sup>(79)</sup>.

Sul problema è intervenuta, sia pure a distanza di molti anni dal varo della norma in questione, la Corte di Cassazione, con l'ormai nota sentenza del 10 maggio 2001, n. 6530, sostenendo che doveva riconoscersi natura retributiva solo alle prestazioni che gli Enti bilaterali dovessero corrispondere in sostituzione di precisi obblighi del datore di lavoro, mentre le altre, di carattere

<sup>(78)</sup> F. STOLFA, *Imprese artigiane: le condizioni per ottenere benefici*, in *DPL*, 1994, 1584 ss.; F. STOLFA, *La vicenda degli Enti bilaterali artigiani*, in *DPL*, 1994, 2517 ss.; F. STOLFA, *Enti bilaterali artigiani e benefici contributivi*, in *DPL*, 1997, 3037 ss.

<sup>(79)</sup> P. ICHINO, *Estensione dell'obbligo di adesione ai Fondi di sostegno al reddito*, in *DPL*, 1997, 3421; M. MISCIONE, *Il sostegno al reddito degli Enti bilaterali*, in *DPL*, 1997, 2577; A. BELLAVISTA, *Benefici contributivi e enti bilaterali artigiani*, in *RGL*, 1998, II, 468.

meramente eventuale e connesse al verificarsi di determinate situazioni pregiudizievoli, hanno natura previdenziale e assistenziale, con l'effetto che nei confronti degli Enti bilaterali diversi dalle Casse Edili, che erogano prestazioni non connesse a clausole normative contrattuali, non v'è l'obbligo di versamento della contribuzione, rientrando le clausole collettive che prevedono detto obbligo nella parte obbligatoria del contratto collettivo, vincolante soltanto per le organizzazioni firmatarie <sup>(80)</sup>.

Sembrava che il legislatore avesse tentato di superare tale orientamento della Cassazione, modificando nel 2003 <sup>(81)</sup> l'articolo 3 citato, il cui testo è stato interamente riscritto, prevedendosi che «per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti citati, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Ma a non credere a tale ipotesi interpretativa è stato proprio il Ministero del lavoro che con la circolare 15 gennaio 2004, n. 4, ha ribadito la soluzione negativa sostenuta dalla Cassazione <sup>(82)</sup>, ed anzi ha affermato di recente che l'obbligo del versamento del contributo agli Enti bilaterali, quale condizione per fruire dei benefici di legge, non sussiste neanche per le imprese iscritte all'associazione sindacale firmataria del contratto collettivo <sup>(83)</sup>.

A fronte di tale soluzione, da considerarsi ormai acquisita per il concorso di posizioni interpretative conformi ed autorevoli per la fonte da cui promanano, apprezzabile ma poco condivisibile è stato il tentativo, recentemente compiuto da Bavaro <sup>(84)</sup>, di sostenere l'obbligatorietà della contribuzione in favore degli Enti bilaterali, riproponendo sostanzialmente la tesi già sostenuta da Ichino e Miscione <sup>(85)</sup>, con l'aggiunta dell'argomento del-

<sup>(80)</sup> Cass. 10 maggio 2001, n. 6530, singolarmente, è stata totalmente ignorata dalle riviste specialistiche, ma è stata pubblicata sulla rivista dell'Inps, *IPrev*, 2001, 1018 ss., nonché in *GI*, 2002, I, 490 ss.; in senso contrario si veda Trib. Firenze 25 novembre 2002, in *D&L*, 2003, 365 ss.

<sup>(81)</sup> Si veda l'art. 10, l. n. 30/2003; nel senso del superamento con questa norma della posizione espressa da Cass. n. 6530/2001, cit., si veda D. GAROFALO, *Benefici contributivi e condizioni: la contribuzione agli Enti Bilaterali artigiani*, in *LG*, 2004, 12 ss.

<sup>(82)</sup> Adesivamente si veda la circ. Inps 7 giugno 2005, n. 74.

<sup>(83)</sup> Si veda la nota Min. lav. del 21 dicembre 2006 di risposta ad interpello dell'ordine dei Consulenti del Lavoro di Treviso.

<sup>(84)</sup> Si veda V. BAVARO, *op. cit.*, 1169.

<sup>(85)</sup> Giova ricordare che l'estensione dell'onere di applicare il contratto collettivo alle disposizioni ivi contenute sulla contribuzione ai Fondi bilaterali di sostegno al reddito dei lavoratori era argomentata da M. MISCIONE, *Il sostegno al*

la struttura unitaria del contratto collettivo; secondo l'Autore, la classificazione delle varie clausole del contratto collettivo (obbligatorie, normative, amministrative, sindacali, ecc.) assolve a fini euristici ma non può frantumare l'efficacia di un contratto collettivo, con l'effetto che se una norma prevede l'integrale applicazione di quest'ultimo, ciò significa che esso «deve essere applicato in ogni sua parte che disponga obblighi a carico delle imprese o dei lavoratori (e ciascuno, individualmente o collettivamente)». Bavaro conclude tale sua ipotesi interpretativa, escludendo che la stessa possa essere in contrasto con la libertà sindacale *ex* articolo 39 Cost., in quanto il versamento della contribuzione agli Enti bilaterali non prevede l'obbligo di iscriversi all'associazione sindacale da cui questi ultimi promanano e, in ogni caso, questo sarebbe un onere e non anche un obbligo. Infine secondo l'Autore non sussisterebbe una violazione della libertà di concorrenza, considerata dal punto di vista dell'impresa obbligata a versare.

Come detto, il tentativo, ancorché apprezzabile, non sembra aver fornito argomentazioni idonee a smontare la tesi contraria all'obbligo di versamento; tale non appare quella sulla unitarietà del contratto collettivo, perché non considera la finalità perseguita dal legislatore attraverso la previsione dell'obbligo da parte del datore di lavoro, che beneficia di incentivi e agevolazioni, di garantire ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo, il che mal si coniuga con l'obbligatorietà in capo al datore di lavoro beneficiario, ad esempio delle clausole di tregua sindacale o di raffreddamento del conflitto. La dedotta unitarietà del contratto collettivo, e la conseguente efficacia generalizzata dello stesso, collide con la presenza al suo interno di clausole della cui applicazione sicuramente si disinteressa il legislatore che pone quella condizione. Verosimilmente l'argomentazione costituisce un *posterius* e non anche un *prius* rispetto all'espressione da ultimo utilizzata dal legislatore «integrale rispetto degli accordi e dei contratti collettivi», nel senso che da quest'ultima espressione si è dedotta quella che invece dovrebbe costituire la premessa dell'argomentazione, e cioè che l'efficacia soggettiva delle clausole di vario tipo contenute nel contratto collettivo sia perfettamente identica. Senza considerare poi che nella disposizione in materia, da ultimo varata nel 2006,

---

*reddito degli Enti bilaterali*, cit., e P. ICHINO, *op. cit.*, da un lato valorizzandosi le ricadute della contribuzione ai fondi sul singolo rapporto di lavoro, dall'altro lato riconducendosi le prestazioni dei Fondi al trattamento minimo *ex* art. 36 Cost.; ad entrambe le argomentazioni si obiettava che non v'era obbligo in capo agli Enti bilaterali di erogare le prestazioni di sostegno al reddito, del tutto eventuali.

è scomparsa, con riferimento al rispetto dei contratti collettivi di qualsiasi livello, l'espressione «integrale»<sup>(86)</sup>.

Per quel che concerne poi la lesione del principio di libertà sindacale *ex* articolo 39 Cost., che viene esclusa in quanto si circoscrive l'obbligo al mero versamento dei contributi, trattasi di un'argomentazione tautologica, collocata anch'essa a valle del problema della natura delle clausole che prevedono l'obbligo del versamento di tale contribuzione; si vuol dire in sostanza che, una volta qualificate tali clausole come obbligatorie, la lesione della libertà sindacale diventa inevitabile.

Non convince, infine, la terza argomentazione tendente a escludere la lesione della libertà di concorrenza, che è stata da Bavaro singolarmente circoscritta all'impresa incisa dall'obbligo del versamento; ovviamente non è questo il profilo rilevante, bensì quello della lesione della libertà di concorrenza in danno dei soggetti che concorrono nel mercato per la fornitura di servizi e prestazioni analoghe a quelle rese dagli Enti bilaterali ma senza godere di una tale poderosa forma di finanziamento.

La riflessione che precede porta in emergenza un aspetto del fenomeno del bilateralismo dal quale, proprio per l'inarrestabile diffusione del fenomeno, non può più prescindersi, e cioè quello del controllo sulla utilizzazione da parte degli Enti bilaterali delle ingenti risorse che a vario titolo vengono ormai convogliate verso di essi, specie se si considera che allo stato non sussiste in capo all'Ente bilaterale alcun obbligo prestazionale nei confronti delle aziende e dei lavoratori, a differenza di quanto accade, sul versante pubblico, in capo agli enti previdenziali, e sul versante privato, in capo alle imprese che, attraverso meccanismi assicurativi ovvero contratti di fornitura di servizi, si obblighino a fornire agli assicurati determinate prestazioni.

La libertà di manovra (*id est* l'assenza di controlli da parte dello Stato) di cui hanno goduto sinora le organizzazioni sindacali, per effetto della mancata registrazione *ex* articolo 39 Cost., mal si adatta alle funzioni assegnate agli Enti bilaterali e ai Fondi costituiti al loro interno, che mantengono, al pari dei sindacati, la natura di soggetto giuridico di tipo associativo non riconosciuto, ai sensi dell'articolo 36 c.c. Non può pertanto escludersi, anzi è decisamente auspicabile, che, ferma restando la libertà di scegliere la propria struttura giuridica (associazione non riconosciuta o soggetto dotato di personalità giuridica), venga esteso ai Fondi bilaterali il meccanismo di controllo pubblico previsto per i Fondi paritetici interprofessionali nazionali

---

<sup>(86)</sup> Si fa riferimento all'art. 1, comma 1175, l. n. 296/2006, che subordina i benefici normativi e contributivi anche al possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).

per la formazione continua dall'articolo 118, comma 2, legge n. 388/2000, con possibilità, in caso di irregolarità o di inadempimenti nella gestione dei Fondi, di sospensione della operatività o di commissariamento degli stessi. All'obiezione che tale forma di controllo pubblico, ammissibile a carico dei Fondi paritetici *ex* articolo 118 citato in quanto gestiscono risorse pubbliche, provenienti dal gettito della contribuzione dello 0,30% *ex* articolo 25, legge n. 845/1978, non lo sarebbe per i Fondi bilaterali istituiti dalla contrattazione collettiva, in quanto gestiscono risorse private di matrice associativa, si replicherebbe che la funzione integrativo-sostitutiva delle prestazioni erogabili unitamente all'aspettativa in capo ai lavoratori di godere delle stesse, connota in senso pubblicistico l'azione dei Fondi richiedendo quindi adeguate forme di controllo sulla gestione degli stessi. L'eventuale rifiuto del controllo equivarrebbe a rifiutare il ruolo che si sta attribuendo al bilateralismo.

#### 4.4. I trattamenti di sostegno al reddito integrativi o sostitutivi

L'intervento dei Fondi bilaterali a sostegno del reddito dei lavoratori sospesi o licenziati, operante solo nell'area non coperta da CIGS e mobilità, può essere di due tipi e cioè sostitutivo, ove mancante quello statale, ovvero integrativo di quest'ultimo.

##### 4.4.1. I trattamenti di sostegno al reddito integrativi

L'analisi parte dai trattamenti di sostegno al reddito c.d. integrativi.

##### 4.4.1.1. I trattamenti di disoccupazione per sospensione dell'attività nel settore artigiano

Nel settore artigiano, all'interno degli Enti bilaterali regionali è stato costituito il Fondo per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale, che costituisce un modello di tutela su base mutualistica, in quanto le imprese di tutti i settori escluse dall'obbligo di assicurazione pubblica si impegnano a versare al Fondo un contributo fisso annuale per ogni dipendente per finanziare il sostegno al reddito dei lavoratori, integrativo di quello pubblico, in caso di sospensioni di attività per crisi congiunturali con erogazione di una prestazione integrativa dell'indennità di disoccupazione, sino a raggiungere in alcuni casi l'80-90% del salario, per una durata media di 3 mesi l'anno, con una procedura sindacale che tende non solo ad accertare le cause della crisi, ma anche ad aiutare i lavoratori e l'impresa.

A tali ipotesi si è aggiunta di recente quella contemplata dalla legge n. 80/2005 (articolo 13, comma 8) che prevede il trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti anche nel caso di sospensione dell'attività lavorativa. Va detto, a tale ri-

guardo, che costituisce sicuramente una novità, a livello legislativo <sup>(87)</sup>, la previsione, ad opera della legge n. 80/2005, di un trattamento di disoccupazione in presenza non della cessazione del rapporto di lavoro, bensì della sospensione dell'attività lavorativa «in conseguenza di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato» <sup>(88)</sup>. La corresponsione del trattamento di disoccupazione, che non può superare le 65 giornate annue (articolo 13, comma 10, legge n. 80/2005), salvo deroga (comma 84, legge n. 247/2007) <sup>(89)</sup> è prevista in funzione sostitutiva del trattamento di Cassa Integrazione per alcune categorie di lavoratori che ne sono esclusi <sup>(90)</sup> (ma non anche nei casi di contratti di

<sup>(87)</sup> Secondo G.G. BALANDI, *La tutela sociale nel mercato*, cit., l'art. 13, comma 8, l. n. 80/2005 costituisce una sorta di riconoscimento legislativo dell'intervento del Fondo regionale per la tutela della professionalità e del reddito delle imprese artigiane e dei loro dipendenti, previsto nell'Accordo del 13 gennaio 1998.

<sup>(88)</sup> Giusta previsione dell'art. 13, comma 11, l. n. 80/2005, è stato il d.m. 1° febbraio 2006 che ha definito le situazioni aziendali, dovute ad eventi transitori ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato, per le quali trovano applicazione le disposizioni dei precedenti commi 7 e 8, e cioè: «a) crisi di mercato, comprovata dall'andamento negativo ovvero involutivo degli indicatori economico finanziari aziendali complessivamente considerati; b) mancanza di lavoro, di commesse o di ordini; c) mancanza di materie prime non dipendente da inadempienze contrattuali dell'azienda o da inerzia del datore di lavoro; d) incendio; e) calamità naturali».

<sup>(89)</sup> La l. n. 247/2007 non è riuscita a sottrarsi al fenomeno degli ammortizzatori in deroga, come testimonia la norma di seguito ritrascritta relativa all'ammortizzatore introdotto due anni prima dalla l. n. 80/2005: «In attesa della riforma degli ammortizzatori sociali, per l'anno 2008, le indennità ordinarie di disoccupazione di cui all'articolo 13, commi 7 e 8, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, sono riconosciute, nel limite di 20 milioni di euro e anche in deroga ai primi due periodi dell'articolo 13, comma 10, del citato decreto-legge n. 35 del 2005, esclusivamente in base ad intese stipulate in sede istituzionale territoriale tra le parti sociali, recepite entro il 31 marzo 2008 con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che individua, altresì, l'ambito territoriale e settoriale cui appartengono le imprese che sospendono i lavoratori e il numero dei beneficiari, anche al fine del rispetto del limite di spesa di cui al presente comma» (comma 84).

<sup>(90)</sup> Fortemente critico sulla formula legislativa («non si applicano ai lavoratori dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale») è F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., il quale rileva la differenza concettuale tra «destinatari del trattamento» e «rientranti nel campo di applicazione dei trattamenti», potendosi inferire dalla prima formulazione, utilizzata dal legislatore, che aziende rientranti nel campo d'intervento, cessato quest'ultimo, ovvero non ancora iniziato, possano far ricorso a questo nuovo ammortizzatore; condividendo la critica per la infelice formula presente nella norma, si è tuttavia dell'avviso che l'espressione «destinatari del» vada letta come «rientranti nel campo d'intervento dei trattamenti di integrazione salariale», risultando, in caso contrario, del tutto pleonastico l'ancoraggio del trattamento alla definizione da parte del Ministero delle situazioni aziendali che legittimano il ricorso all'ammortizzatore; col che resta dimostrato che l'ammor-



lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate e di contratti di lavoro a tempo parziale verticale (art. 13, comma 9)), con una diversificazione a seconda che questi appartengano o meno al settore dell'artigianato. Ed infatti, ove non appartenenti a quest'ultimo settore, è prevista l'indennità ordinaria con requisiti normali (articolo 13, comma 7, legge n. 80/2005). Ove invece si tratti di lavoratori del settore dell'artigianato, è riconosciuta l'indennità ordinaria con requisiti ridotti, ma subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% a carico degli Enti bilaterali o alla somministrazione da parte di questi ultimi di attività formativa, di durata non inferiore a 120 ore (articolo 13, comma 8, legge n. 80/2005)<sup>(91)</sup>. In entrambi i casi l'ammortizzatore è riconosciuto nei limiti di un determinato tetto di spesa fissato dalla legge, secondo la logica, fortemente criticata da Liso, del "chi primo arriva, meglio alloggia".

4.4.1.2. La riduzione dell'orario di lavoro con ricorso al contratto di solidarietà ex articolo 5, comma 8, legge n. 236/1993

Di tipo integrativo è altresì l'intervento riconducibile all'istituto del contratto di solidarietà ex articolo 5, comma 8, legge n. 236/1993, stipulato da imprese artigiane anche con meno di 16 dipendenti, con una prestazione a carico del Fondo non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico destinata ai lavoratori<sup>(92)</sup>.

tizzatore è totalmente sganciato dalla CIGS, anzi, opera in funzione sostitutiva dello stesso.

<sup>(91)</sup> Anche per i percettori del trattamento di disoccupazione ex art. 13, commi 7 e 8, l. n. 80/2005, opera la condizionalità, prevedendosi che l'indennità non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione (si vedano i successivi commi 9 e 10, l. n. 80/2005), salvo che, come previsto nel d.m. 1° febbraio 2006, il periodo di sospensione sia stato concordato con le organizzazioni sindacali, nel qual caso i lavoratori interessati possono essere dispensati dal presentare la dichiarazione di immediata disponibilità al centro per l'impiego. Fortemente critico nei confronti di tale previsione è F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, cit., in quanto, se l'esonero è motivato dalla brevità della sospensione, è del tutto inutile subordinarlo al previo accordo sindacale; se, viceversa, l'esonero è collegato esclusivamente a quest'ultimo, rappresenta una prassi diseducativa, dovendosi quantomeno condizionare il godimento del trattamento di disoccupazione alla frequenza di attività formative, così come previsto dal comma 8 per il settore dell'artigianato.

<sup>(92)</sup> In base all'Accordo del 22 giugno 1993 la procedura per l'accesso ai contributi dei Fondi bilaterali è la seguente: a) in caso di crisi congiunturale le parti, nelle sedi bilaterali sindacali, possono sottoscrivere un accordo per procedere, in luogo dei licenziamenti, alla riduzione dell'orario di lavoro; b) la stessa sede sindacale invia copia dell'Accordo al fondo regionale previsto dall'Accordo interconfederale del 21 luglio 1988, unitamente alla richiesta volta ad ottenere i benefici in favore dell'impresa e dei lavoratori interessati; c) il fondo regionale delibera l'erogazione del contributo a proprio carico, che avviene secondo i tempi e le modalità proprie del fondo, e fornisce all'impresa la certificazione attestante la finalità e l'entità del contributo; d) l'impresa inoltra al Mi-

Su questo istituto, introdotto come misura a termine dall'articolo 5, legge n. 236/1993, si registra un rinnovato interesse da parte del legislatore <sup>(93)</sup> che ne ha prorogato per l'ennesima volta l'utilizzabilità sino al 31 dicembre 2008 <sup>(94)</sup>, consentendo a tale ammortizzatore di spegnere la quindicesima candelina. Ulteriore riprova dell'interesse verso questo strumento è data dai recenti interventi esplicativi del Ministero del lavoro che ha risolto una serie di dubbi emersi in sede di applicazione della solidarietà senza CIGS <sup>(95)</sup>. Va detto subito che i chiarimenti ministeriali riguardano la solidarietà per le imprese non rientranti nel campo d'intervento CIGS disciplinata dal comma 5, articolo 5, legge n. 236/1993, ma sono estensibili a quella per le imprese artigiane, disciplinata dal successivo comma 8, per l'espresso rinvio che quest'ultimo fa al comma 5 <sup>(96)</sup>.

Innanzitutto è stata chiarita la questione della durata massima di utilizzabilità dell'ammortizzatore, fissata dall'articolo 5, comma 5, nel periodo massimo di 2 anni, sostenendosi che lo stesso è utilizzabile, non per proroga ma per rinnovo, anche oltre il biennio purché entro il limite massimo di 36 mesi nell'arco del quinquennio <sup>(97)</sup>, facendosi applicazione analogica del

---

nistero del lavoro la domanda per l'accesso ai benefici previsti dall'art. 5, comma 5 in parola, secondo le modalità previste per le altre imprese. Alla domanda l'impresa artigiana deve allegare, oltre a quanto richiesto per le altre imprese, anche copia della delibera di cui al punto c), oppure l'attestazione – da parte del fondo regionale – dell'adozione della delibera.

<sup>(93)</sup> Non va dimenticato che l'art. 3-*bis* della l. n. 172/2002 ha introdotto a favore delle imprese in solidarietà *ex art. 5*, comma 5, l. n. 236/1993, una deroga al divieto di assunzioni a termine *ex art. 3*, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 368/2001.

<sup>(94)</sup> Cfr. art. 2, comma 531, l. n. 244/2007.

<sup>(95)</sup> Cfr. circ. Min. lav. 25 maggio 2004, n. 20, e nota 30 marzo 2006, prot. 14/0003779. Oltre a risolvere alcuni problemi applicativi della normativa in tema di solidarietà senza CIGS, la circolare ministeriale illustra la complessa procedura che porta all'erogazione e al mantenimento dell'ammortizzatore sostitutivo della CIGS. Se si effettua un confronto tra tale procedura e quella *ex d.P.R. n. 218/2000*, che disciplina l'intervento CIGS, si coglie la maggiore complessità ed onerosità della prima rispetto alla seconda, non comprendendosi la ragione, salvo che non si ipotizzi un uso fraudolento della solidarietà senza CIGS. Il dato è ancor più negativo se si considera la fonte di rango amministrativo che disciplina detta procedura, che rischia di disincentivare l'uso di uno strumento visto con molto sospetto dalla nostra imprenditoria, specie dopo l'esperienza della "norma truffa" contenuta nell'art. 6, comma 3, l. n. 608/1996.

<sup>(96)</sup> Giova segnalare che ai contratti di solidarietà senza CIGS non si applica la riduzione contributiva prevista dall'art. 6, comma 4, l. n. 608/1996, per tutti gli accordi di solidarietà con CIGS stipulati successivamente al 14 giugno 1995, come reiteratamente precisato dall'Inps in occasione dello sblocco di tali benefici (da ultimo cfr. circ. Inps 28 marzo 2008, n. 38, sullo sblocco concernente gli accordi successivi al 31 dicembre 2002).

<sup>(97)</sup> Con nota 30 marzo 2006, prot. 14/0003779, il Ministero del lavoro ha precisato che avendo mutuato la durata massima nel quinquennio dalla normativa in tema di CIGS, da essa va desunto anche il criterio di calcolo dell'arco temporale cui far riferimento per la definizione dei periodi di utilizzo dei contratti di

criterio dettato dall'articolo 1, comma 9, legge n. 223/1991, per altro applicabile anche alla solidarietà con CIGS. La soluzione è sembrata ragionevole tenendo conto che si tratta di imprese non ammesse alla integrazione salariale e che possono gestire gli esuberi solo con questo strumento.

Secondo problema chiarito dal Ministero è quello delle imprese destinatarie della solidarietà senza CIGS, ivi precisandosi che per le imprese artigiane la disciplina opera indipendentemente dal numero dei lavoratori occupati, con l'effetto che l'applicazione della procedura *ex* articolo 24, legge n. 223/1991, è obbligatoria solo per le imprese che occupano oltre 15 dipendenti.

Con riferimento poi ai lavoratori che possono essere coinvolti nella solidarietà, si opta per un'applicazione pressoché generalizzata, con esclusione dei soli dirigenti, purché il rapporto di lavoro sia "continuo"; tale espressione però non è sinonimo di rapporto a tempo indeterminato, ritenendosi da parte del Ministero che possano rientrare nella solidarietà anche i lavoratori assunti con contratto a termine, di inserimento e di apprendistato, purché la riduzione concordata di orario, che non può ovviamente trascendere la scadenza del contratto, non impedisca il raggiungimento degli obiettivi formativi, ove previsti dalla fattispecie contrattuale utilizzata. Soluzione condivisibile sul piano pragmatico, meno sotto quello sistematico, in quanto estende l'ammortizzatore sostitutivo a lavoratori – in specie agli apprendisti – ai quali non si applica quello sostituito, non essendo questi lavoratori iscritti all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Infine, si chiarisce nella fonte ministeriale che il ricorso alla solidarietà, con riduzione dell'orario di lavoro a zero ore, esclude la possibilità che per i lavoratori interessati il datore acceda ad ogni altro tipo di sostegno al reddito, ove previsto.

#### 4.4.1.3. Aziende in crisi di competitività e concorso solidaristico dei lavoratori

Il concorso solidaristico dei lavoratori dell'impresa in crisi è previsto normativamente nel solo caso della solidarietà difensiva, con riduzione temporanea dell'orario di lavoro, parzialmente compensata con l'intervento della CIGS ovvero, in mancanza, dei contributi previsti dall'articolo 5, commi 5 e 8, legge n. 236/1993.

Si tratta di un concorso solidaristico dei lavoratori per così dire in negativo perché si realizza attraverso una riduzione della prestazione lavorativa e del trattamento retributivo, in vario modo integrato (si veda *supra*).

---

solidarietà senza CIGS, e cioè quello dell'arco temporale fisso, *ex* art. 4, comma 35, l. n. 608/1996.

Senonché sta emergendo, specie nei casi di difficoltà finanziaria ma soprattutto in quelli di crisi di competitività, un modello alternativo di solidarietà connotato al positivo, e cioè nessuna riduzione della prestazione lavorativa, anzi per ipotesi di incremento della stessa, ma con riduzione della remunerazione in funzione di recupero di competitività<sup>(98)</sup>: è il caso del piano di crisi aziendale previsto e disciplinato dall'articolo 6, comma 1, lettere *d* ed *e*, legge n. 142/2001, che consente, in deroga al divieto previsto dal comma successivo, tre diverse misure, per ipotesi concorrenti, finalizzate alla salvaguardia dei livelli occupazionali, e cioè:

- riduzione temporanea dei trattamenti economici integrativi *ex* articolo 3, comma 2, lettera *b* (ristorni in misura non superiore al 30% dei trattamenti retributivi complessivi di cui al comma 1 e alla lettera *a* del comma 2);
- divieto, per l'intera durata del piano, di distribuzione di eventuali utili;
- forme di apporto, anche economico, da parte dei soci lavoratori, alla soluzione della crisi, in proporzione alle disponibilità e capacità finanziarie.

In ragione della natura derogatoria al divieto *sub* articolo 6, comma 2, delle tre misure ed in specie dell'ultima citata, appare evidente che non si tratta di una ipotesi di solidarietà classica, con riduzione della prestazione e della retribuzione (perché in tal caso non vi sarebbe deroga alcuna al divieto *sub* articolo 6, comma 2), bensì di un concorso dei soci lavoratori alla soluzione della crisi, sostanzialmente attraverso il conferimento di prestazioni di fatto non remunerate. Certo, si potrebbe obiettare, in questo caso più che di solidarietà si tratterebbe di una manifestazione del principio mutualistico che informa il lavoro cooperativo ed in quanto tale non esportabile oltre i confini del fenomeno.

L'obiezione è però superabile proprio in forza della connotazione derogatoria di questa specie particolare di ammortizzatore sociale, ormai operando anche per i soci/lavoratori il principio di inderogabilità del trattamento minimo *ex* articolo 3, comma 1, enunciato dall'articolo 6, comma 2, e garantito dalla

---

<sup>(98)</sup> Con l'espressione "crisi di competitività" si vuole far riferimento a quelle situazioni aziendali in cui non v'è un minor fabbisogno di prestazioni per carenza di lavoro bensì l'esigenza di recuperare competitività sul mercato attraverso una riduzione del costo del bene o del servizio prodotto. Si tratta di una fattispecie sempre più ricorrente, effetto diretto della globalizzazione dei mercati, difficilmente riconducibile alle causali di intervento CIGS e nello specifico a quella della crisi aziendale di particolare rilevanza sociale, almeno nella fase in cui la crisi di competitività precede quella che consente l'intervento degli ammortizzatori.

stessa norma con la nullità delle clausole del regolamento che violino tale principio.

Una volta superata l'obiezione e liberato tale ammortizzatore dalla "crosta" della mutualità, non si vede alcun ostacolo alla sua utilizzabilità anche in ambiti diversi dal lavoro cooperativo, ovviamente introducendosi una deroga all'articolo 2113 c.c. sulla falsariga di quella prevista dall'articolo 6, comma 2, legge n. 142/2001.

L'ipotesi potrebbe sembrare eretica in quanto attenta al cuore dell'inderogabilità, ma non si comprende perché la preservazione purchessia di quest'ultima debba riversare la crisi sulla collettività.

Per altro verso, nessuno grida allo scandalo se il lavoratore sospeso viene utilizzato in lavori socialmente utili per la durata e l'entità della sospensione.

Si tratterebbe, in ultima analisi, di una misura di *workfare* "internalizzata" nell'impresa.

Ove si ritenesse che il piano di crisi non sia applicabile in via analogica a realtà diverse dalle cooperative e che quindi non sia percorribile tale strada, l'alternativa potrebbe essere quella di riorientare le risorse oggi finalizzate a finanziare la CIGS, al sostegno dell'occupazione nelle imprese in crisi di competitività, però con sussidi erogati ai lavoratori coinvolti onde evitare di incorrere nei divieti comunitari ex articolo 87 TCE.

#### 4.4.1.4. Il trattamento di disoccupazione per i dirigenti

L'intervento integrativo del Fondo bilaterale per il sostegno del reddito dei dirigenti involontariamente disoccupati costituisce l'esempio più emblematico di come la tutela attraverso il bilateralismo, specie nei settori non o scarsamente protetti, stia sopperendo alla mancata attuazione della più volte annunciata riforma degli ammortizzatori sociali. Ed infatti nel Verbale di Accordo sottoscritto il 24 novembre 2004, allegato al rinnovo del Ccnl 2004-2008, «considerato il protrarsi dell'iter legislativo per l'approvazione del provvedimento di riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali; ravvisata, comunque, la necessità e l'urgenza della ricerca di specifici strumenti di sostegno del reddito dei dirigenti, in attesa della riforma legislativa», le parti, richiamando precedenti intese<sup>(99)</sup>, hanno convenuto di costituire un Fondo bilaterale per il sostegno dei dirigenti involontariamente disoccupati per erogare prestazioni e-

<sup>(99)</sup> Cfr. l'Avviso comune 23 maggio 2002; l'Accordo 26 marzo 2003, di revisione dell'Avviso comune; l'Avviso comune 22 luglio 2003.

conomiche integrative di quella di legge e cioè del trattamento ordinario di disoccupazione<sup>(100)</sup>.

A livello attuativo, le parti, con Verbale di Accordo 27 luglio 2006, hanno ritenuto di non creare un autonomo Fondo bilaterale, bensì di istituire una Gestione separata del Fasi (Fondo assistenza sanitaria integrativa) che, operando in sinergia con quest'ultimo, consegua la massima economicità gestionale. La tutela sarà accordata ai dirigenti in via sperimentale fino al 31 dicembre 2008 e nei soli casi di oggettiva necessità derivante da un involontario stato di disoccupazione, tenendo conto, tra l'altro, del livello retributivo e dell'età dei dirigenti interessati; la prestazione sarà subordinata alla partecipazione del dirigente ad iniziative finalizzate alla sua ricollocazione poste in atto dall'agenzia per il lavoro, costituita dalle parti stesse nell'ambito di Fondirigenti (condizionalità).

La conferma che si tratta di una prestazione integrativa proviene dall'aggancio del diritto alla prestazione ai medesimi requisiti e alle condizioni previste per il trattamento di disoccupazione erogato dall'Inps.

La prestazione, in conseguenza della trasformazione – ad opera del comma 1167, legge n. 296/2006 – come definitiva della misura transitoria varata dalla legge n. 80/2005, si sostanzia in un Trattamento Economico Integrativo (TEI) pari a 1.500 euro mensili lordi per 7 mesi per i soggetti di età inferiore a 50 anni e per 12 mesi per i soggetti di età pari o superiore a 50 anni.

Per il finanziamento dell'ammortizzatore si prevede di attingere:

- dalle somme disponibili per la liquidazione del FIPDAI;
- per il periodo di sperimentazione, da un contributo di avvio di euro 100 annui per ogni dirigente in servizio a carico dell'impresa;
- a regime, da una contribuzione in cifra fissa a carico di ambo le parti, determinata convenzionalmente «in relazione sia alle risultanze su base consuntiva delle prestazioni rese, sia alle prestazioni da rendere su base revisionale pluriennale»<sup>(101)</sup>.

---

<sup>(100)</sup> Per un commento si veda S. MALANDRINI, *Dirigenti industriali in stato di disoccupazione e formule contrattuali di sostegno al reddito*, in *DRI*, 2007, 529 ss.; l'Autore collega l'iniziativa in questione alla scarsa efficacia della tutela accordata dal contratto collettivo ai dirigenti nel caso di licenziamento ingiustificato.

<sup>(101)</sup> Nel Regolamento Fasi, allegato all'Accordo 27 luglio 2006, sono disciplinati criteri di iscrizione; regime contributivo; fattispecie ammesse alla integrazione e fattispecie escluse; presupposti e requisiti per l'esercizio del diritto alla prestazione; modalità e termini della domanda; decorrenza e cause di cessazione della prestazione.



4.4.2. I trattamenti di sostegno al reddito sostitutivi

A differenza di quelli testé esaminati, i trattamenti di seguito analizzati, anch'essi gestiti attraverso il bilateralismo, non integrano bensì sostituiscono quelli previdenziali, esclusi per determinate categorie di lavoratori.

4.4.2.1. I trattamenti di sostegno al reddito sostitutivi nel settore artigiano

Il Fondo bilaterale artigiano eroga al lavoratore un sostegno economico immediato in caso di calamità naturali fino all'80% della retribuzione in assenza di specifici interventi pubblici.

4.4.2.2. I trattamenti di disoccupazione nel settore turismo

Con l'Accordo di rinnovo, sottoscritto il 31 luglio 2007, del Ccnl del settore turismo sono state modificate le disposizioni sul sostegno al reddito e sul finanziamento degli Enti bilaterali del settore.

Con riferimento al sostegno al reddito, il 30% della quota contrattuale di servizio per il finanziamento dell'Ente bilaterale territoriale viene destinato a supportare i lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione o riorganizzazione aziendale e interessati da periodi di sospensione dell'attività lavorativa. Molto interessanti sono le previsioni contenute nel "regolamento tipo" <sup>(102)</sup> sul tetto dell'intervento <sup>(103)</sup>, sulle condizioni <sup>(104)</sup> e sulle modalità di accesso <sup>(105)</sup>.

<sup>(102)</sup> Al "regolamento tipo" si affianca quello ulteriore per le aziende "multicalizzate", intendendosi per tali quelle articolate in più unità produttive ubicate in Regioni diverse, per le quali è prevista una competenza dell'Ente Bilaterale Nazionale.

<sup>(103)</sup> Si veda il "regolamento tipo" sulla disciplina del funzionamento del Fondo per il sostegno al reddito dei lavoratori; ivi si prevedono due limiti all'intervento: il primo, interno, fa sì che gli interventi relativi ai dipendenti di una singola azienda non potranno impegnare risorse di ammontare superiore ai contributi versati al Fondo dalla stessa azienda nei 10 anni precedenti; il secondo, esterno, prevede che gli interventi non potranno impegnare risorse di ammontare superiore al 25% del Fondo complessivamente disponibile nell'anno. Quanto alla misura degli importi erogabili ai singoli lavoratori, il regolamento prevede un massimo di 3 mesi, salvo situazioni particolari, specificamente motivate e approvate dall'Ente Bilaterale Territoriale; il sostegno al reddito è cumulabile con quanto spettante a carico del sistema pubblico, in quanto compatibile; non sono a carico dell'Ente Bilaterale Territoriale eventuali oneri (contributi previdenziali e assistenziali, imposte) dovuti in conseguenza dell'erogazione dell'indennità.

<sup>(104)</sup> Le condizioni di accesso sono le seguenti: 1) l'applicazione del Ccnl turismo; 2) l'essere in regola con i versamenti al sistema degli Enti bilaterali; 3) un'anzianità di versamento di almeno 2 anni dalla richiesta d'intervento; 4) la stabilità del rapporto dei lavoratori interessati; 5) la sottoscrizione di un apposito accordo sindacale.

<sup>(105)</sup> Quanto alle modalità di accesso, il "regolamento tipo" prevede la presentazione di una domanda, corredata dall'accordo sindacale e dalla prova del versamento agli Enti bilaterali; nella domanda dovranno essere indicati i nominativi dei soggetti beneficiari degli interventi del Fondo, con indicazione degli im-

Per quanto concerne, poi, il finanziamento, è prevista una quota contrattuale di servizio pari allo 0,40% della retribuzione annua a carico, in misura pari, di entrambe le parti del rapporto.

Nella disciplina contrattuale in questione, sono contenute due previsioni, di segno antitetico, che consentono di ritornare brevemente sul problema, innanzi esaminato, della obbligatorietà della contribuzione agli Enti bilaterali per il sostegno al reddito dei lavoratori. La prima è contenuta nell'articolo 21, comma 2, sul finanziamento, ivi affermandosi che: «le parti confermano che nelle valutazioni per la definizione del costo per il rinnovo contrattuale si è tenuto conto dell'incidenza della quota per il finanziamento degli Enti Bilaterali», un modo per tentare di attrarre la contribuzione nell'ambito della parte economica e normativa del contratto collettivo. In direzione opposta va l'altra disposizione, contenuta nel "regolamento tipo", ove si pone un tetto agli interventi in favore delle aziende che ne fanno domanda, che «non potranno impegnare risorse di ammontare superiore al 25% del Fondo complessivamente disponibili nell'anno», fatto che rende del tutto eventuale l'intervento a sostegno del reddito dei lavoratori, e non riconducibile, quindi, la contribuzione agli Enti bilaterali nella parte economica e normativa del Ccnl; sul punto si rinvia a quanto detto poc'anzi.

4.4.2.3. I trattamenti di sostegno al reddito sostitutivi per i lavoratori somministrati

Con Accordo stipulato in data 2 febbraio 2005, definito "Accordo-quadro", si è data attuazione all'articolo 12, commi 2 e 3, decreto legislativo n. 276/2003, istituendo un Fondo autonomo per i lavoratori somministrati con contratto a tempo indeterminato, denominato EBIREF, che eroga, nei limiti della sostenibilità finanziaria complessiva del sistema, l'indennità in caso di fine dei lavori connessi alla somministrazione ai lavoratori il cui rapporto è stato stipulato a tempo indeterminato, attingendosi da una parte delle risorse provenienti dal gettito del contributo obbligatorio del 4% <sup>(106)</sup>.

4.4.2.4. Il sostegno al reddito dei lavoratori portuali temporanei

Se il sostegno al reddito dei lavoratori somministrati per i periodi di mancata utilizzazione viene affidato in generale all'iniziativa degli Enti bilaterali, sia pure con l'utilizzo di risorse

---

porti richiesti per ciascun soggetto; tale prescrizione differenzia fortemente l'ammortizzatore bilaterale da quello legale, il cui intervento è sempre richiesto ed autorizzato numericamente e non anche nominativamente.

<sup>(106)</sup> Per un approfondimento sul tema si rinvia a D. GAROFALO, *La nuova disciplina sull'organizzazione del mercato del lavoro tra intervento (modificativo e integrativo) dello Stato e contributo delle Regioni*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Bari, Cacucci, 2006, 96 ss.

4.4.2.5. I Fondi  
ex articolo 2, comma 28,  
legge n. 662/1996

pubbliche (*supra*), per alcune particolari categorie di lavoratori il legislatore ha previsto una tutela direttamente a carico del sistema previdenziale pubblico. Ciò accade per i lavoratori portuali <sup>(107)</sup>, ai quali è assicurata la tutela del reddito per mancato avviamento al lavoro. Per l'anno 2007 è stata prevista la corresponsione di una indennità pari al trattamento massimo di CIGS, secondo criteri rimessi alla decretazione ministeriale <sup>(108)</sup>. La legge n. 247/2007 ha reiterato l'intervento per il 2008 (comma 85) <sup>(109)</sup>, sia pure con una formula a dir poco singolare (comma 86) <sup>(110)</sup>.

Come già detto in precedenza, per gli enti ed aziende pubblici <sup>(111)</sup> e private erogatrici di servizi di pubblica utilità, nonché per le categorie e i settori d'impresa sprovvisti di un sistema pubblico di ammortizzatori sociali, l'articolo 2, comma 28, legge n. 662/1996, ha previsto la possibilità per la contrattazione collettiva di istituire Fondi di sostegno a gestione bilaterale

---

<sup>(107)</sup> Si tratta: a) dei lavoratori addetti alle prestazioni di lavoro temporaneo occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato nelle imprese e agenzie di cui all'art. 17, commi 2 e 5, l. n. 84/1994; b) dei lavoratori delle società derivate dalla trasformazione delle compagnie portuali, ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. b, della stessa legge.

<sup>(108)</sup> Si veda l'art. unico, comma 1191, l. 296/2006, e il connesso d.m. 22 gennaio 2008.

<sup>(109)</sup> La tutela previdenziale si traduce in un'indennità pari a 1/26esimo del trattamento massimo mensile di CIGS, oltre alla contribuzione figurativa e all'ANF, per ogni giornata di mancato avviamento al lavoro nonché per quelle che coincidano, in base al programma, con le giornate definite festive durante le quali il lavoratore sia risultato disponibile. Il numero massimo di giornate mensili indennizzabili è dato dalla differenza tra 26 giornate mensili e quelle eventualmente lavorate oltre che di quelle imputabili a ferie, malattia, infortunio, permesso e indisponibilità. Prestazioni indebite dovrebbero essere escluse in base al sistema di doppio controllo delle giornate di mancato avviamento previste dalle legge (cfr. art. 1, comma 85, l. n. 247/2007, che ha modificato il comma 15 dell'art. 17, l. n. 84/1994).

<sup>(110)</sup> Ed infatti ai sensi del comma 86 dell'art. unico, l. n. 247/2007, la nuova disposizione che stabilizza il sistema degli ammortizzatori "in deroga" ha efficacia «successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni relative alla proroga degli strumenti per il reddito dei lavoratori-ammortizzatori sociali, recate dalla legge finanziaria per l'anno 2008, a valere sulle risorse a tal fine nella stessa stanziare, nel limite massimo di 12 milioni di euro per l'anno 2008», all'evidente scopo di assicurare la copertura finanziaria dell'ammortizzatore per il 2008; le disposizioni in questione sono state varate con l'art. 2, comma 521, l. n. 244/2007, che stanziava per il 2008 460 milioni di euro per gli ammortizzatori in deroga.

<sup>(111)</sup> Con riferimento poi alle imprese industriali dello Stato e agli enti pubblici trasformati in società di capitali, è stato disposto l'assoggettamento all'obbligo del versamento della contribuzione CIG, CIGS e mobilità con effetto retroattivo dalla data di privatizzazione del capitale; sul punto cfr. messaggio Inps 10 luglio 2007, n. 18089.

che erogano ammortizzatori di categoria <sup>(112)</sup>. Il finanziamento ed il funzionamento di tali Fondi è rimesso a regolamenti del Ministro del lavoro, da adottare in base a quanto previsto dal decreto ministeriale 27 novembre 1997, n. 477. A tale riguardo vanno segnalati due interessanti profili: il primo riguarda il finanziamento proveniente da contributi in larga parte a carico dei datori di lavoro, con una partecipazione abbastanza modesta dei lavoratori <sup>(113)</sup>; il secondo riguarda la gestione dei Fondi affidata all'Inps, presso cui gli stessi vengono istituiti <sup>(114)</sup>.

Come si vede, mutuando dall'esperienza della previdenza complementare, lo Stato, a fronte della valorizzazione dei Fondi bilaterali *ex lege*, arretra come "gestore diretto" delle risorse e avanza quale "regolatore", ponendo norme-quadro per disciplinare l'attività di enti privati.

In ordine temporale, i settori interessati da tale fenomeno sono stati i seguenti:

- credito (decreto ministeriale n. 158/2000), anche cooperativo (decreto ministeriale n. 157/2000, come modificato dal decreto ministeriale 9 gennaio 2008, n. 41);
- assicurazioni private in LCA (decreto ministeriale n. 351/2000) <sup>(115)</sup>;
- monopoli di Stato (decreto ministeriale n. 88/2002) <sup>(116)</sup>;

---

<sup>(112)</sup> L'elevazione nella misura dello 0,30% dell'aliquota contributiva di finanziamento per gli iscritti all'Assicurazione generale obbligatoria ed alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, operata con l'art. 1, comma 769, della l. n. 296/2006, si è riverberata anche sugli oneri di copertura della contribuzione figurativa correlata agli assegni di sostegno al reddito a carico dei Fondi di solidarietà *ex art. 2, comma 28, l. n. 662/1996*. Tale disposizione determina per alcuni Fondi l'aumento dei corrispondenti obblighi di finanziamento a carico degli ex datori di lavoro (cfr. messaggio Inps 14 febbraio 2007, n. 4215).

<sup>(113)</sup> A carico del datore di lavoro ricadono ben tre contributi e cioè: un contributo ordinario, che prescinde dal ricorso ai trattamenti integrativi del reddito dei lavoratori, pari allo 0,50%, di cui il 25% è a carico dei lavoratori; un contributo addizionale, in caso di ricorso ai predetti istituti, che è modulato in base all'entità e alla durata dell'intervento nonché al numero dei soggetti interessati; ed infine, un contributo in forma straordinaria per gli interventi atti a favorire l'esodo dei lavoratori nei processi di ristrutturazione aziendale. Come si vede, la struttura della contribuzione è mutuata da quella della contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

<sup>(114)</sup> L'Inps provvede con le proprie strutture allo svolgimento delle attività di ciascun Fondo, mentre la gestione di quest'ultimo è affidata a un Comitato amministratore di cui fanno parte anche rappresentanti dei Ministeri del lavoro e del tesoro.

<sup>(115)</sup> Giova ricordare che il Consiglio dei Ministri aveva approvato il 23 maggio 2007 una bozza di decreto legge sull'estensione dei vantaggi del cuneo fiscale anche ai settori del credito e delle assicurazioni, con l'abrogazione dell'esclusione di tali settori dal campo d'intervento degli ammortizzatori sociali; senonché nel d.l. n. 67/2007 tale novità è scomparsa.

<sup>(116)</sup> Da segnalare che il Comitato amministratore del Fondo ha sospeso da giugno a dicembre 2008 il versamento del contributo ordinario di finanziamento dello 0,50%, previsto dall'art. 6, comma 1, d.m. n. 88/2002, considerando più

4.5. Il (difficile) rapporto tra Regioni e Fondi bilaterali

- riscossione tributi erariali (decreto ministeriale n. 375/2003);
- elettrici <sup>(117)</sup>;
- Ferrovie dello Stato (legge n. 449/1997, articolo 59, comma 6) <sup>(118)</sup>;
- trasporto aereo (Protocollo 5 ottobre 2004 e legge 3 dicembre 2004, n. 291);
- trasporto pubblico locale (articolo 1, comma 303, legge n. 244/2007).

Una menzione a parte merita il Fondo per la mobilità e la riqualificazione professionale dei giornalisti che non è riconducibile al modello *sub* articolo 2 citato, comma 28 <sup>(119)</sup>.

Il rapporto tendenzialmente conflittuale tra Regioni e Fondi paritetici interprofessionali ha trovato, di recente, un momento di composizione con l'Accordo tra Regioni, Ministero del lavoro e parti sociali sottoscritto il 17 aprile 2007.

L'attivazione dei Fondi paritetici interprofessionali *ex* articolo 118, legge n. 388/2000, e il conseguente convogliamento presso di essi delle risorse finanziarie provenienti dal contributo dello 0,30% versato dai datori di lavoro che hanno aderito ai Fondi, ha indubbiamente creato un momento di frizione con le Regioni, che gestiscono il sistema formativo pubblico <sup>(120)</sup>. Ne

---

che sufficienti le attuali disponibilità finanziarie del Fondo in relazione ai previsti futuri fabbisogni. Cfr. anche messaggio Inps 15 maggio 2008, n. 11105.

<sup>(117)</sup> Il Fondo per il sostegno del reddito e dell'occupazione del settore elettrico è stato oggetto di un Protocollo d'intenti per la sua costituzione sottoscritto in data 18 luglio 2006, che ha fissato i principi e le linee guida per la specifica regolamentazione del Fondo; da segnalare la previsione che agli ammortizzatori erogati dal Fondo si applicano le stesse regole operanti per CIGS e mobilità, quali ad esempio gli incentivi accordati ai datori di lavoro che assumono i lavoratori iscritti nelle liste di mobilità. Ulteriore profilo da segnalare è quello dell'esonero per tutte le imprese che aderiranno al Fondo, dagli obblighi contributivi per CIG e mobilità; a tale ultimo riguardo con d.m. 1° agosto 2006, n. 39135, è stato disposto l'esonero dall'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria nei confronti di Enel S.p.A. e delle società derivate; sul punto cfr. messaggio Inps 10 luglio 2007, n. 18016.

<sup>(118)</sup> La l. n. 449/1997, pur richiamando l'art. 2, comma 28, l. n. 662/1996, delega all'*iter* procedimentale ivi delineato per la costituzione del Fondo bilaterale, delegando la contrattazione collettiva ad istituire entro 3 mesi il Fondo, così elidendo il passaggio del decreto ministeriale.

<sup>(119)</sup> La l. istitutiva n. 62/2001 prevede che il Fondo, per la durata di 5 anni, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria; le misure a sostegno dei lavoratori coinvolti dalla crisi delle imprese di appartenenza tendono ad agevolarne la riqualificazione, l'esodo volontario, ovvero l'*outplacement*; la regolamentazione del Fondo è affidata al d.P.R. n. 20/2002.

<sup>(120)</sup> Secondo P. TIRABOSCHI, *Contratto di inserimento, fondi interprofessionali, aiuti di Stato*, in *DRI*, 2004, 94 ss., la natura pubblica del sistema di finan-

è testimonianza l'intervento della Corte Costituzionale che, chiamata a giudicare della legittimità dell'articolo 48, legge n. 289/2002, con la sentenza n. 51/2005 ha statuito che il legislatore deve articolare la propria normativa sui Fondi «in modo da rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire a riguardo una leale collaborazione fra Stato e regioni»<sup>(121)</sup>.

L'invito della Corte Costituzionale è stato accolto dapprima dal legislatore, che ha attuato un decisivo coinvolgimento delle Regioni nella realizzazione delle attività formative dei Fondi<sup>(122)</sup>, e successivamente dalle parti interessate, che hanno siglato l'Accordo innanzi richiamato. Lo stesso, nella prospettiva della leale collaborazione tra Stato e Regioni in materia di formazione continua, tende ad una programmazione unitaria dell'offerta formativa a cui partecipino tutti i soggetti interessati (Ministero del lavoro, parti sociali, Regioni, Province autonome). Gli strumenti ai quali le parti si sono affidate, onde consentire a ciascun soggetto, sia esso pubblico o privato, la piena esplicazione del proprio ruolo e la valorizzazione delle proprie caratteristiche e potenzialità, sono in primo luogo il rafforzamento della dimensione tecnica e operativa dell'Osservatorio Nazionale sulla Formazione Continua, con l'attivazione di un tavolo tecnico di coordinamento. Inoltre, le parti si sono impegnate a favorire in ogni Regione la presenza di referenti di ciascun Fondo, nonché a rivedere i sistemi di accreditamento.

L'Accordo si conclude con un impegno affinché «vi sia coerenza tra quanto predisposto e attuato dalle Regioni e dai singoli Fondi in materia di FC e quanto convenuto nel presente accordo».

## 5. Ammortizzatori sociali e federalismo

In apertura di questo contributo si è accennato alla contrapposizione, nel dibattito dottrinale, tra opinioni favorevoli ad una riforma che torni ad una forte centralizzazione nella gestione del sistema degli ammortizzatori, ed altre, invece, favorevoli alla incentivazione e diffusione di esperienze regionali in materia di ammortizzatori.

---

ziamento dei Fondi si riverbera sulla loro qualificazione, dovendosi considerare enti di diritto pubblico; *contra* M.T. SAFFIOTI, *I fondi interprofessionali per la formazione continua fra Stato, Regioni e normativa comunitaria*, in *DL*, 2005, I, 283 ss., secondo la quale i Fondi sono enti privati pur se gestiscono un interesse pubblico sotto il controllo e la vigilanza del Ministero del lavoro.

<sup>(121)</sup> Per un commento a C. Cost. n. 51/2005 si veda M.T. SAFFIOTI, *op. cit.*

<sup>(122)</sup> Cfr. art. 13, comma 13, l. n. 80/2005, che modifica l'art. 118, l. n. 388/2000.



In realtà va detto che, a seguito della riforma costituzionale del 2001, esperienze di questo tipo sono ormai largamente diffuse, e dunque, esaminarle in termini generali risulta utile ai fini della formulazione di un giudizio circa la loro adeguatezza e congruità nonché circa la opportunità e concreta possibilità di un loro sviluppo.

In tale prospettiva, non può prescindersi da un, sia pur sintetico, riepilogo delle competenze in materia attribuite alle Regioni dalla doppia riforma in senso federalista realizzata tra il 1997 (c.d. riforma Bassanini) e il 2001 (riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione), tenendo conto che nell'ambito del riparto di competenze in materia di mercato del lavoro, un discorso autonomo va sviluppato per gli ammortizzatori sociali, in quanto situati in una zona di confine tra le competenze statali e quelle regionali, in alcuni casi concorrente<sup>(123)</sup>.

Partendo dal "federalismo amministrativo", attuato con la c.d. riforma Bassanini, va ricordato che nel decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, la gestione delle eccedenze di personale non risulta espressamente compresa tra le materie di competenza statale (articolo 1, comma 3), anche se v'è la norma *ad hoc* contenuta nel successivo articolo 3; viceversa, sono attribuite alle Regioni le funzioni in materia di politica attiva del lavoro (articolo 2, comma 2), tra le quali vanno segnalate: il reimpiego dei lavoratori posti in mobilità (lettera d); l'indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili (lettera f); ed infine, la compilazione e tenuta delle liste di mobilità dei lavoratori, previa analisi tecnica (lettera g).

Va detto subito che l'assenza di un esplicito riferimento alle eccedenze di personale tra le materie di competenza statale nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, decreto legislativo n. 469/1997, non è risolutiva, in quanto nella legge n. 59/1997 (articolo 1, comma 3, lettera o) v'è una espressa riserva in favore dello Stato in materia di previdenza sociale ed eccedenze di personale temporanee e strutturali. Mentre la riserva in materia di previdenza sociale è stata, tra l'altro, successivamente ribadita dall'articolo 117, comma 2, lettera o, Cost., quella in tema di eccedenze è stata concretamente realizzata dall'articolo 3, decreto legislativo n. 469/1997.

Tale disposizione, riaffermata la competenza del Ministero del lavoro, «al fine di armonizzare gli obiettivi di politica del lavoro rispetto ai processi gestionali delle eccedenze» riconosce alcune funzioni alle Regioni in relazione all'esame congiunto previsto per CIGS e mobilità, che dovrà svolgersi «presso le

---

<sup>(123)</sup> Si veda D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, 653 ss.

Regioni», alla promozione degli Accordi e dei contratti collettivi finalizzati ai contratti di solidarietà, alla formulazione di un “motivato parere” nell’ambito delle procedure «di competenza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di cui al comma 2». Colpisce di tale disposizione la riaffermazione in apertura e in chiusura della competenza statale in materia. È stata giustamente sottolineata l’incoerenza di tale disposizione rispetto alla regionalizzazione delle funzioni e dei compiti in materia di politica attiva del lavoro, come è confermato in primo luogo dall’antitetica scelta operata col d.P.R. n. 218/2000, in sede di semplificazione del procedimento per l’intervento CIGS, anche per solidarietà, che ribalta il ruolo Stato/Regioni, attribuendo a queste ultime funzione gestionale e al primo quella di mero controllo. In secondo luogo, va dato atto che le Regioni si sono “ribellate” alla scelta del legislatore del 1997 attraendo progressivamente nel proprio raggio di azione anche la materia della gestione delle eccedenze definitive di personale, come può ricavarsi dai provvedimenti attuativi dei decreti legislativi n. 181/2000 e n. 297/2002 e ancor più dalla leggi regionali in materia di mercato del lavoro <sup>(124)</sup>.

Passando alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione (legge Cost. n. 3/2001), l’articolo 117, comma 2, annovera, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, la «previdenza sociale» (lettera o), nonché la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera m); viceversa, il successivo comma 3 annovera tra le materie di legislazione concorrente la «tutela e sicurezza del lavoro» e la «previdenza complementare e integrativa»; infine, nella competenza residuale delle Regioni rientra, ai sensi del comma 4, l’assistenza sociale <sup>(125)</sup>.

Alla luce di tale articolato riparto di competenze legislative, si pone il problema di individuare le materie entro cui ricondurre il sistema degli ammortizzatori sociali.

Sintetizzando le osservazioni altrove sviluppate <sup>(126)</sup>, si può ipotizzare che le Regioni possano adottare misure di sostegno al reddito “migliorative” per incrementare la tutela accordata dallo Stato ovvero estenderla ai settori esclusi, avvalendosi della competenza concorrente ad esse accordata dal comma 3 dell’articolo 117 Cost.; per altro verso, l’intervento regionale è

<sup>(124)</sup> Si veda M. RICCI, *op. cit.*, e le ipotesi *de iure condendo* ivi formulate.

<sup>(125)</sup> Per un’analisi dei riflessi sul diritto del lavoro della riforma federalista si vedano i contributi di Alleva, Di Stasi, Loy, D. Garofalo, Lai, Scarponi, Napoli, Ciocca, Carabelli in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>(126)</sup> Si veda D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, cit.

possibile anche ai sensi del successivo comma 4, nell'ambito dell'assistenza sociale, come del resto conferma la recente diffusione di iniziative a livello locale finalizzate a istituire nuove e diverse prestazioni a tutela dei lavoratori licenziati o a rischio di licenziamento, con l'utilizzo di risorse proprie o derivanti dalla disponibilità di bilancio di Fondi statali, *in primis* quello per l'occupazione (articolo 1, comma 7, legge n. 236/1993) <sup>(127)</sup>.

Quindi, in definitiva, l'ipotesi di riparto di competenze in materia di ammortizzatori sociali, prospettabile alla luce del quadro normativo sopra esaminato, è quella di una competenza esclusiva dello Stato per le prestazioni previdenziali di disoccupazione, una competenza concorrente per i profili procedurali nonché per l'intervento complementare ed integrativo ed, infine, una competenza residuale delle Regioni per il sostegno al reddito dei lavoratori precari, riconducibile all'assistenza sociale <sup>(128)</sup>.

Tale assetto di competenze trova conferma nelle iniziative, specie in materia di tutela del reddito, assunte dalle Regioni all'interno delle leggi sul mercato del lavoro, varate all'indomani della riforma costituzionale del 2001 <sup>(129)</sup>. L'analisi di queste ultime conferma che va prendendo corpo un "sistema regionale" di ammortizzatori sociali, costituzionalmente consentito dall'articolo 117, comma 3, Cost. (competenza concorrente in materia di previdenza complementare ed integrativa) e in ogni caso dal successivo comma 4 (assistenza sociale), che opera sovente in raccordo con l'azione degli Enti bilaterali, ad ulteriore riprova della acquisita centralità del ruolo di quest'ultimi.

Il finanziamento di questi ammortizzatori "territorializzati" è affidato, come già detto, a risorse proprie delle Regioni (ovvero anche di Province e Comuni) in concorso con quelle rivenienti dalla ripartizione del Fondo per l'occupazione *ex* articolo 1, comma 7, legge n. 236/1993.

Di un "modello" di ammortizzatori regionalizzati è al momento prematuro parlare, anche perché mancano all'appello numerose Regioni, come sempre del sud, ma possono già individuarsi alcuni tratti distintivi, estremamente significativi.

## 6. Alcune riflessioni conclusive

<sup>(127)</sup> Si veda la rassegna degli interventi regionali in D. GAROFALO, *Federalismo, sicurezza e ammortizzatori sociali*, cit.

<sup>(128)</sup> Adesivamente si veda U. CARABELLI, "Federalismo e diritto del lavoro": *brevi riflessioni a margine di un seminario*, in A. Di Stasi (a cura di), *op. cit.*, 357 ss., spec. 367.

<sup>(129)</sup> Si veda l'esauriente sintesi di M. MAROCCO, *Scheda di sintesi della più recente legislazione regionale in materia di ammortizzatori sociali*, in *📖 Dossier Adapt*, 19 settembre 2007, n. 28, 19.

In primo luogo, come anticipato, l'iniziativa regionale è sovente congegnata come sostegno all'azione degli Enti bilaterali <sup>(130)</sup>.

In secondo luogo l'azione regionale punta molto sulla prevenzione delle situazioni di crisi e dell'esubero, promuovendo contratti di solidarietà, in attuazione della competenza specificatamente attribuita alle Regioni dal decreto legislativo n. 469/1997 <sup>(131)</sup>. Molto interessante a quest'ultimo riguardo sono le esperienze lombarda <sup>(132)</sup> e friulana <sup>(133)</sup> del piano di gestione delle crisi, che Varesi, con il necessario distinguo, ha assimilato al *plan social* dell'esperienza francese <sup>(134)</sup>.

In tutte le esperienze regionali esaminate è previsto un sostegno al reddito, alcune volte qualificato "di cittadinanza" <sup>(135)</sup>, nonché alla posizione contributiva, ovviamente per periodi limitati di tempo <sup>(136)</sup>, ad integrazione della retribuzione nel caso di contratti di solidarietà difensivi ovvero del trattamento ordinario di disoccupazione per i lavoratori esclusi dall'area

<sup>(130)</sup> Cfr. l.r. Emilia Romagna 1° agosto 2005, n. 17, art. 10; l.r. Friuli Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18, artt. 45 e 65; l.r. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22, art. 25.

<sup>(131)</sup> Cfr. l.r. Emilia Romagna 1° agosto 2005, n. 17, art. 16; l.r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2, art. 30.

<sup>(132)</sup> Cfr. l.r. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22, art. 29, comma 2, laddove si prevede l'approvazione da parte delle Province del "piano di intervento", che è di competenza delle Regioni qualora le crisi occupazionali interessino il territorio di più Province (comma 3).

<sup>(133)</sup> Cfr. l.r. Friuli Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18, artt. 46-47, laddove si prevede il «Piano di gestione della situazione di grave difficoltà occupazionale».

<sup>(134)</sup> Si veda P.A. VARESI, *Regione Lombardia: la legge di politica del lavoro*, in *DPL*, 2007, n. 7, ins.

<sup>(135)</sup> Cfr. ad esempio l.r. Friuli Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, artt. 58-59; interessante è, poi, la previsione, contenuta nel ddl Regione Veneto del novembre 2006 (art. 31), della creazione di un «Fondo regionale per il sostegno al reddito e all'occupazione» destinato a interventi in favore di disoccupati privi di ammortizzatori sociali, compresi i lavoratori parasubordinati; cfr. anche l.r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2, che sostiene inoccupati e disoccupati privi di ammortizzatori sociali nella ricerca di un lavoro «con apposita erogazione monetaria fino al raggiungimento di una soglia predeterminata e fino alla durata del progetto» (art. 21). Sul "reddito di cittadinanza" si veda M. CONSITO, *Il reddito minimo di inserimento ed il reddito di ultima istanza: un confronto tra prestazioni di servizio sociale*, in *FACdS*, 2005, 3131 ss.; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *DLM*, 2007, I, 75 ss.

<sup>(136)</sup> Con d.G.R. 28 luglio 2003, n. 92/10150, la Regione Piemonte ha previsto l'erogazione di un'indennità per un massimo di 6 mesi cumulabile solo col trattamento ordinario di disoccupazione, in favore dei lavoratori licenziati a seguito della crisi del settore auto o d'aziende appartenenti ai settori tessile ed orafo. Istruzioni operative per l'erogazione di tali indennità sono state impartite dall'Inps con circ. 1.12.2003, n. 184.

degli ammortizzatori c.d. forti <sup>(137)</sup>, ovvero ancora a favore di categorie totalmente escluse da ogni tutela contro la disoccupazione (apprendisti <sup>(138)</sup> e co.co.co. <sup>(139)</sup>). L'esperienza toscana punta al sostegno della continuità delle erogazioni ai lavoratori in CIGS, qualora quest'ultima sia concessa in presenza di procedure concorsuali o di crisi finanziaria <sup>(140)</sup>.

È interessante evidenziare come l'Inps, nel dettare le istruzioni operative sui sostegni al reddito previsti dalla Regione Piemonte per alcuni settori in crisi, abbia sottolineato come queste, pur impartite per una specifica esperienza regionale, hanno una valenza di carattere generale per il diffondersi di tali iniziative anche in altre Regioni, in quanto alle stesse «sono state attribuite dirette competenze in materia di politica attiva del lavoro e di individuazione di specifici strumenti di tutela del reddito e/o in favore di particolari categorie di lavoratori» <sup>(141)</sup>. Come si vede, l'istituto previdenziale erogatore dei sostegni al reddito ha, verosimilmente, maggiore cognizione di quanta ne abbia il nostro legislatore (*infra*) del diffondersi di questo sistema di ammortizzatori regionalizzati, al punto da ritenere opportuna la fissazione di regole gestionali di carattere generale.

Abbastanza diffuso, poi, è il sostegno all'accesso al credito <sup>(142)</sup>, con formule mutualistiche di garanzia, ovvero al sistema di previdenza complementare.

Infine, costante è il sostegno ai percorsi di formazione, riqualificazione ed inserimento lavorativo, anche col conferimento di borse di studio o di lavoro <sup>(143)</sup>.

Come già anticipato, è forse prematuro parlare di un modello o di modelli di ammortizzatori sociali regionalizzati, ma il fenomeno è da tenere sotto osservazione per il ruolo che lo stesso può svolgere in un momento di crisi del welfare. Di tale fenomeno non vi è traccia nel Protocollo del 23 luglio 2007 né tanto meno nella legge n. 247/2007, a conferma che la materia degli ammortizzatori sociali è ritenuta, a torto o a ragione, di

<sup>(137)</sup> Nel caso della l.r. Sardegna 9 dicembre 2005, n. 37, l'indennità mensile è sostitutiva di qualsiasi altra forma di indennizzo o ammortizzatore (art. 43, comma 3).

<sup>(138)</sup> Cfr. d.G.R. Piemonte 28 luglio 2003, n. 92/10150.

<sup>(139)</sup> Va segnalata la l.r. Lazio 2 settembre 2003, n. 27, che prevede un sostegno al reddito per i lavoratori parasubordinati nei periodi di inattività, di durata non superiore ai 6 mesi (art. 3, comma 3, lett. a).

<sup>(140)</sup> Cfr. Protocollo d'intesa 13 aprile 2006 tra Regione Toscana e parti sociali per iniziative a sostegno dell'occupazione.

<sup>(141)</sup> Cfr. la premessa della circ. Inps 1° dicembre 2003, n. 184.

<sup>(142)</sup> Cfr. l.r. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22, art. 23.

<sup>(143)</sup> Cfr. l.r. Valle D'Aosta 31 marzo 2003, n. 7, art. 10 (che considera prioritari i piani formativi territoriali promossi dagli Enti bilaterali); l.r. Friuli Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18, art. 47; l.r. Lombardia 28 settembre 2006, n. 22, art. 29.

esclusiva competenza dello Stato *ex* articolo 117, comma 2, Cost.; concetti come “unificazione”, “generalizzazione”, “universalizzazione” non sembrano ben coniugarsi con la sussidiarietà verticale ed orizzontale, e, anzi, sembrano andare in direzione decisamente opposta.

Sarebbe interessante sapere se chi è favorevole ad una gestione esclusivamente pubblica degli ammortizzatori sociali lo sia anche verso questa progressiva dilatazione dell'intervento regionale.

In conclusione, l'affermarsi spontaneo, perché fuori da un generale disegno organico, di un sistema di ammortizzatori in parte settorializzato (attraverso l'intervento dell'autonomia collettiva), in parte localizzato (attraverso l'intervento delle Regioni), verosimilmente indotto dal principio di sussidiarietà verticale e orizzontale immanente al nostro sistema costituzionale riformato, se consente di vivere con minore angoscia i ritardi accumulati nella realizzazione della riforma degli ammortizzatori sociali, induce, in ogni caso, a chiedersi se e in che misura sia opportuno continuare a parlare di riforma degli ammortizzatori sociali ovvero se sia forse più realistico porre mano ad un riordino dell'apparato in essere, dando atto della esistenza di questo “sistema parallelo” che per necessità ha preso corpo<sup>(144)</sup>, camminando, ben saldo, sulle due gambe costituite da un lato dalla competenza regionale *ex* articolo 117, commi 3 e 4, Cost., e dall'altro dalla libertà di assistenza privata *ex* articolo 38, comma 5, Cost., in tal modo avvalorando un sistema di ammortizzatori sociali retto non più solo sui cardini costituzionali tradizionali (articoli 38, comma 2, e 117, comma 2, Cost.), bensì anche su principi attuali (articolo 117, commi 3 e 4, Cost.) e/o attualizzati (articolo 38, comma 5, Cost.)<sup>(145)</sup>.

---

<sup>(144)</sup> Dello stesso avviso è F. TESTA, *Ammortizzatori sociali autofinanziati: strumenti paritetici per l'occupabilità*, in AA.VV., *Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro (Venezia 25-26 maggio 2007)*, 347 ss.

<sup>(145)</sup> Secondo F. TESTA, *op. cit.*, si potrebbe attingere come riferimento costituzionale anche al combinato disposto degli artt. 4, comma 1, e 41, comma 1, Cost., considerato che la tutela della disoccupazione non può che essere privata ove sia l'effetto dell'inoccupabilità dei lavoratori; peraltro, l'intervento dei privati, ontologicamente settoriale, non limita con ciò la realizzazione dell'idea di sicurezza sociale.