

Pacchetto lavoro

# “Pacchetto lavoro” e assenza di contenuti previdenziali

di **Gaetano Zilio Grandi** - *Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università Ca' Foscari di Venezia*  
e **Mauro Sferrazza** - *Avvocato INPS*

Con il recente “Pacchetto Lavoro” varato con d.l. 28 giugno 2013, n. 76, conv. con modif. dalla l. 9 agosto 2013, n. 99 il legislatore interviene ancora sul mercato del lavoro, secondo una prospettiva di affannosa ricerca di quella ideale configurazione dello stesso in grado di accompagnare, in modo più efficace, la ripresa economica e la crescita dell'occupazione. Detto della consueta difficoltà di lettura del testo legislativo nel suo complesso considerato, testo, peraltro, ancora una volta infarcito di continui rinvii ad altri testi normativi già per loro conto strutturalmente complessi, nel presente scritto si tenta un primo rapido esame di quelle disposizioni che più direttamente interessano l'ambito previdenziale. Il reticolato normativo costituito dal d.l. n. 76 del 2013, come convertito dalla l. n. 99 del 2013, oltre ad avere come suo “entroterra” legislativo necessitato la difficile situazione economico-sociale che attraversa il nostro Paese, contempla anche, per l'individuazione della *ratio* a esso sottesa, il complessivo quadro di riferimento del mercato del lavoro, nella sua configurazione attuale come delineato dagli ultimi interventi legislativi sulla materia. Per queste ragioni, dunque, il contributo muove dalla complessa odierna fase congiunturale e dalle ragioni dell'intervento legislativo qui in esame, per poi giungere, dopo alcune brevi considerazioni generali sulle misure adottate dal Governo, nel loro complesso considerate, alla individuazione dei caratteri “previdenziali” delle misure stesse (e, soprattutto, di quello che, sotto tale profilo, è ancora una volta assente).

## Alcune considerazioni introduttive (\*)

Un esame in “chiave” previdenziale delle misure in materia di lavoro di recente varate dal Governo non può prescindere da una preliminare considerazione. Chi rifletta sulla vivace discussione che ha agitato il dibattito politico nelle settimane immediatamente precedenti l'emanazione del decreto legge di cui trattasi si trova disorientato dalla lettura delle disposizioni nello stesso contenute. Si ricorderà come in diverse sedi, anche istituzionali, sono state ipotizzate possibili riforme dell'attuale sistema previdenziale, anche prendendo a riferimento analoghe esperienze verificatesi in ambito europeo. Si era, così, sentito parlare della introduzione di «una staffetta tra generazioni e nella generazione» (1); di possibili modifiche ai criteri di accesso alle prestazioni pensionistiche obbligatorie, attraverso la reintroduzione di un'anticipazione dell'età pensionabile, supportata da meccanismi di incentivi e disincentivi; della possibilità di introdurre un prelievo di natura economica sulle pensioni di importo significativamente elevato (cd. pensioni d'oro). Ebbene, nulla di tutto questo è stato oggetto del decreto legge qui in esame: «anzi, le previsioni dell'art. 10 paiono rincorrere le di-

storsioni di precedenti discipline, peraltro anche recenti, astenendosi per contro dall'intervenire sull'assetto del sistema previdenziale obbligatorio e complementare. Esse paiono volte, più che ad una sistematizzazione della materia, a dare una risposta concreta ad alcune problematiche urgenti e non differibili, poste all'attenzione dell'attuale Esecutivo» (2). Insomma, la sensazione che si ricava da una prima lettura dell'insieme di quelle disposizioni che più direttamente riguardano il mercato del lavoro e l'ambito previdenziale è quella di alcuni piccoli interventi di “manutenzione”, privi, peraltro, di un comune filo conduttore.

### Note:

(\*) Frutto di uno studio comune il contributo è da attribuire a G. Zilio Grandi per i contenuti giuslavoristici (segnatamente, i primi due paragrafi) e a M. Sferrazza per i profili di natura previdenziale ed economica (in particolare, gli ultimi tre paragrafi).

(1) Sul tema v. Bollettino speciale Adapt n. 14/2013.

(2) M. Squeglia, L. Tadini, *Previdenza, un intervento di dettaglio privo di una visione di sistema*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale (Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76)*, ADAPT University Press, 2013, 376.

Una ricognizione e il tentativo di riconduzione a sistema, nei limiti della presente trattazione, dell'ambito normativo di rilievo previdenziale necessita di una lettura integrata della congerie di norme che il legislatore - a partire dal Collegato lavoro, passando per la riforma Fornero e concludendo con le misure sul lavoro varate dal governo Letta - ha dedicato al diritto del lavoro ma che, direttamente e indirettamente, coinvolgono il terreno della previdenza. Aspetti previdenziali che possono essere letti attraverso una duplice lente d'ingrandimento: l'una, concernente gli obblighi posti a carico di chi fruisce del lavoro altrui; l'altra, relativa alle tutele che l'ordinamento appresta in favore dei lavoratori, siano essi autonomi o subordinati, coinvolti in questi mutamenti legislativi (3).

Chiariti i confini all'interno dei quali si dipanerà la presente breve trattazione si deve, in via di ulteriore approssimazione, delineare l'iter che si seguirà per dare un quadro generale della materia, pur nei limiti sopra riferiti.

Per individuare la *ratio* complessiva del provvedimento di cui trattasi appare necessario un esame, seppur rapido, del quadro di riferimento costituito dal mercato del lavoro, nella sua configurazione attuale come delineata dagli ultimi interventi legislativi sulla materia. In tale ottica, occorre considerare che il plesso normativo costituito dal d.l. n. 76, come conv. con modif. dalla l. n. 99, interviene sullo sfondo di una grave crisi economica. Riteniamo, pertanto, debba muoversi da tale complessa situazione economico-sociale, anche allo scopo di rassegnare alcune brevi considerazioni generali sulle misure in materia di lavoro di cui trattasi nel loro insieme considerate.

Sia consentito, in questa ottica, riferire che da una prima lettura dei contenuti giuslavoristici del provvedimento di legge si ricava una sensazione di una certa confusione legislativa in materia di regolamentazione del mercato del lavoro. Una legislazione che si muove, disordinatamente, tra esigenze di flessibilità, tentativi di ulteriori liberalizzazioni e voglia di fare un passo indietro, di un ritorno al passato o, quantomeno, di una stretta in termini di maggiore rigidità. Forse proprio per questo, per la necessità di mediare tra le diverse anime dell'attuale legislatore, l'impressione che se ne trae è quella di alcuni piccoli interventi di "manutenzione", senza che gli stessi siano caratterizzati da un comune filo conduttore, da un'idea precisa di se e come agire sul processo di pluralizzazione delle tipologie negoziali (flessibili) in materia di lavoro intrapreso dal legislatore del 2003 e mai più rivisitato nella sua

struttura portante, che ha di fatto comportato una generale attenuazione della tutela dei diritti dei prestatori di lavoro, non fosse altro per l'incremento del numero di lavoratori assunti con moduli diversi dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, moduli notoriamente connotati da minori garanzie e tutele. «Vero è che molta attenzione, anche qui più mediatica che sulle possibili risposte del mercato del lavoro reale, è stata concessa ad alcuni fondamentali, o presunte tali, modifiche della precedente l. n. 92/2012, che, a nostro avviso, non aveva coerentemente svolto il noto compito di irrigidire gli strumenti di accesso al lavoro in chiave antifraudolenta per il "classico" contratto di lavoro a tempo indeterminato, proclamato "idolo" della normativa italiana recente, almeno fin dal d.lgs. n. 368/2001» (4).

Tutto questo comporta, in concreto, quello che abbiamo definito un procedere "a passo di gambero", un po' avanti, molto indietro. Ciò che crea difficoltà nella corretta individuazione del quadro normativo di riferimento. Problema, questo della certezza delle regole e della loro interpretazione e applicazione, alquanto avvertito. Avvertito dai lavoratori, avvertito da chi all'interno della pubblica amministrazione quelle regole cerca quotidianamente di applicare in modo corretto, ma avvertito, soprattutto, dalle imprese e dai professionisti cui le stesse si affidano.

Ecco, questo crediamo sia, accanto alle modalità della redazione tecnica, uno dei maggiori difetti della legislazione giuslavoristica degli ultimi anni. Al di là, cioè, della scelta normativa di volta in volta operata, il problema che rimane sempre presente sullo sfondo è quello della certezza delle regole, del-

---

### Note:

(3) Sui profili previdenziali, in genere, e con specifico riferimento alle prestazioni assicurate ai lavoratori occupati in forza delle nuove tipologie negoziale di natura "flessibile", v. I.C. Azzolini, *Profili fiscali e contributivi dei nuovi contratti*, in *Dir. pratica lav.*, 2003, 3209 ss.; C. Lagala, *Profili previdenziali delle nuove tipologie contrattuali - A tre anni dalla legge delega 30/2003*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, 2004, 623; M. Persiani, *La tutela previdenziale nella riforma del mercato del lavoro*, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 2004, I, 995; A. Sgroi, *La riforma del mercato del lavoro: riflessioni in tema di contribuzione previdenziale obbligatoria*, in *Dir. mercato lav.*, 2004, I, 473; M. Cinelli, "Nuovi lavori" e tutele: *Quali spazi per la previdenza sociale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, 225; M. Cinelli, *Riforma del mercato del lavoro e welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2006, 17; R. Pessi, *Tutele previdenziali ed assicurative nello scenario dei nuovi modelli negoziali*, *ibidem*, 39; P. Capurso, *La riforma del mercato del lavoro: riflessi sulle obbligazioni contributive previdenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 2006, I, 853.

(4) G. Zilio Grandi, *Dal d.l. n. 76 alla l. n. 99 del 2013: Back to the future o Timeline?*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Il lavoro riformato*, Milano, 2013, 40 ss.

la certezza del diritto, se ci si passa il termine. Perché ogni riforma o miniriforma in materia di lavoro e previdenziale che si è realizzata nel ns. Paese negli ultimi decenni è stata spesso accompagnata da una mini-controriforma. Così è accaduto con il pacchetto Treu del 1997; così è accaduto con la riforma Biagi del 2003; così sta accadendo adesso con la riforma Fornero del 2012 “per mano” delle “misure” Letta. «Non che queste misure riformative fossero esenti da censure o non meritassero interventi modificativi di pulizia e sistemazione, il problema è stato quello di essere andati oltre, cioè di aver fatto controriforme e contro assetti che ne mutavano radicalmente e significativamente l’impianto complessivo» (5).

### La prospettiva del provvedimento

Certo, si dirà, che il provvedimento è, in qualche modo, frutto della difficile situazione economica che stiamo attraversando e che occorre fare i conti con l’attuale fase congiunturale. E ciò è vero. Ma è anche vero che l’obiettivo dichiarato, ad esempio, dalla riforma Fornero era proprio quello di portare «ad uno stadio più avanzato il processo di contenimento del lavoro precario inteso come tutto quello che non è subordinato a tempo indeterminato» (6). E qualcuno aveva proprio letto, tra le righe della predetta riforma, il tentativo di ritagliare alla flessibilità lo spazio che alla stessa effettivamente dovrebbe competere, ossia quello collegato a reali e genuine esigenze aziendali, contrastando, nel contempo, la flessibilità utilizzata (impropriamente) ai soli fini di riduzione del costo della manodopera e dei relativi vincoli, con conseguente danno per il lavoratore (7).

Per inciso, peraltro, qui dobbiamo chiarirci qual è l’obiettivo principale perseguito dal provvedimento legislativo varato dal governo Letta: la riduzione del tasso di disoccupazione o la ripresa economica? Può sembrare una contraddizione in termini, ma a nostro avviso non lo è. Perché, a ben vedere, negli anni successivi alla legge Biagi, con l’introduzione, quindi, di nuove tipologie negoziali flessibili e con la previsione di ulteriori tipi contrattuali alternativi rispetto al modello standard di lavoro subordinato, non si sono visti quei risultati tanto attesi. E, anche a voler prescindere dal giudizio sul piano dei riflessi sulla decrescita del tasso di disoccupazione, di certo l’economia è rimasta in quegli anni sostanzialmente stagnante.

Un sistema, il nostro, caratterizzato da diffusa flessibilità, episodicamente ammorbida (v. le misteriose vicende del lavoro intermittente, del lavoro sommi-

nistrato a tempo indeterminato, dello stesso lavoro a termine). Ma ciò non basta. Si cerca, infatti, di andare oltre. Come? Con la c.d. derogabilità assistita, «cioè con la possibilità di derogare ai limiti legislativi e contrattuali direttivi di riferimento, vuoi attraverso l’assistenza sindacale in sede, vuoi attraverso l’assistenza nell’ambito delle conciliazioni amministrative o in sede di certificazione» (8), mettendo, così, a rischio lo stesso principio fondante del diritto del lavoro: l’inderogabilità delle norme dettate dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

La filosofia della sopra riferita tendenza legislativa è quella secondo cui, a fronte del nuovo scenario della produzione e dell’economia, come l’impresa tende a destrutturarsi, anche il diritto del lavoro deve diventare meno rigido, in modo da mantenere all’interno della legalità tipologie di lavoro non standard, scongiurando un incremento del lavoro nero.

Ma è stato veramente così? Forse no. Certo è, invece, che si è intaccato il mito del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato. Inutilmente, peraltro. Perché crescita economica e riduzione della disoccupazione non vanno perseguite attraverso ulteriori iniezioni di flessibilità. Sotto tale profilo, gli auspici e gli sforzi del legislatore degli ultimi due anni sono rivolti ad incrementare l’italica capacità di attrarre investimenti esteri e consentire la crescita del Pil. Progetto ambizioso, specie nell’attuale fase economica, ma certamente da perseguire. Il problema, però, è che tale progetto sembra muovere da un’errata percezione della realtà: la complessiva strutturazione del mercato del lavoro e le (residue) rigidità che connotano lo stesso sono forse solo uno dei problemi (quantomeno, per chi tali li reputa) della nostra economia: infatti, come acutamente osservato in dottrina, «se l’Italia non è terra di investimenti, non lo è per ben altro» (9). In particolare, le cause della perdita di centinaia di migliaia di posti di lavoro; della disoccupazione il cui tasso ad

#### Note:

(5) A. Pizzoferrato, *Diciotto anni di flessibilità in Italia: dal pacchetto Treu alla legge Fornero*, in *L’Ispettore e la società*, 2013, 4, 7.

(6) P. Tosi, *Il contratto a tempo determinato dopo la legge n. 92/2012*, in *Dir. rel. ind.*, 2012, 957.

(7) Cfr., tra gli altri, P.A. Varesi, *Note introduttive alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, in R. Benini (a cura di), *Guida alla riforma del lavoro*, Matelica, 2012, 17 ss.

(8) A. Pizzoferrato, *Diciotto anni di flessibilità in Italia: dal pacchetto Treu alla legge Fornero*, cit., 8 s.

(9) F. Carinci, *Complimenti, dott. Frankenstein: il disegno di legge governativo in materia di riforma del mercato del lavoro*, in questa *Rivista*, 2012, 529 s.

agosto ha toccato il 12,2%, uno dei picchi storici nel dopoguerra (10); della disoccupazione giovanile, che ha raggiunto il record del 40,1% (11); e, più in generale, i reali problemi che ostacolano il miglioramento (quantitativo e qualitativo) dell'occupazione, vanno, allo stato, più banalmente ricercati nell'andamento delle variabili macroeconomiche. In tal senso, le più recenti rilevazioni dell'istituto di statistica evidenziano una tendenziale diminuzione di tutti i principali aggregati della domanda (12). «D'altra parte, in una fase di contrazione della produttività e di pressioni al ribasso sulla dinamica salariale, la crescita dei salari reali si è portata negli ultimi anni su valori negativi. La caduta dei salari reali, la riduzione dell'occupazione e l'aumento della pressione fiscale sono i fattori che hanno guidato al ribasso l'andamento del potere d'acquisto delle famiglie, e provocato una drastica riduzione dei consumi» (13).

In breve, l'equazione ulteriori dosi di flessibilità - crescita dell'occupazione, non convince. Se le imprese non assumono è perché manca la domanda; se non investono e non fanno ricerca è perché, in questa fase congiunturale, prevale la sfiducia e, comunque, manca il capitale di rischio; se dall'estero non arrivano gli investimenti necessari è perché non sono mai stati affrontati, in modo strutturale, nodi quali, il sistema giustizia (che non è in grado, in tempi rapidi o quantomeno "ragionevoli", di accertare diritti e offrire tutele); l'eccessiva burocrazia ed ai suoi elevati "costi"; la corruzione (essendo l'Italia priva di una legge capace di svolgere efficacemente la sua funzione deterrente); l'eccessivo rischio d'impresa, superiore alla media, che ancora si registra in vaste zone del territorio italiano. Perché è necessaria una vera rifondazione della scuola e della formazione professionale, che devono fornire le cognizioni teorico-tecniche per l'innovazione del prodotto e dei processi di lavoro; perché occorre orientare i percorsi universitari in relazione a quelle che sono le tendenze del mercato del lavoro, le esigenze delle imprese e i settori che offrono prospettive di sviluppo e crescita; perché la nostra legislazione, rapsodica, ma, nel contempo, caotica ed alluvionale (e il testo normativo oggetto di questo contributo ne è un tipico esempio), non sempre consente di muoversi in modo chiaro e consapevole, così alimentando anche la crescita del contenzioso (14).

Del resto, negli anni del boom economico e in quelli in cui, seppur a tassi inferiori, l'economia continuava a crescere, il nostro mercato del lavoro era certamente assai più rigido di quanto lo è nella sua

attuale configurazione. Dunque, il nodo centrale del problema occupazionale deve ricercarsi più all'esterno del mercato del lavoro, che al suo interno.

Con questo non vogliamo qui certo sostenere che il mercato del lavoro sia immune da vizi: basti ricordare velocemente l'attuale - del tutto inefficiente - sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro e la più volte annunciata e, poi, sempre rimandata, riforma dei servizi per l'impiego; le carenze dei meccanismi di assistenza al lavoratore nella fase di ricerca di una nuova occupazione; la mancanza di uno stretto legame tra misure volte alla riduzione di alcune rigidità di taluni istituti lavoristici e interventi diretti ad una correlata estensione, ad altri ambiti e moduli negoziali, del sistema di tutele proprio del lavoro dipendente. Inutile, poi, ricordare i livelli ormai insostenibili del costo del lavoro, della cui riduzione, anche qui, ormai si parla da tempo, troppo tempo.

In altri termini, «pare che il legislatore non riesca a comprendere come, senza incidere sulla questione della competitività delle imprese italiane, operando quindi su fattori ben più ampi e complessi di quelli esaminati, si finisce per fornire da un lato alibi al sistema imprenditoriale e dall'altro pannicelli caldi all'occupazione, a sua volta sempre più frammentata e priva di futuro» (15).

Insomma, i problemi ci sono, ma occorre studiarli e affrontarli per quello che sono e non secondo un approccio che presuppone che gli stessi siano le cause principali dell'attuale difficile passaggio occupazionale. Ed i correlati rimedi, poi, vanno ricercati alla

### Note:

(10) Peralto, secondo il CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013*, «l'evoluzione del mercato del lavoro italiano suggerisce che parte dell'aumento del tasso di disoccupazione sia di carattere strutturale».

(11) Ad agosto 2013 il numero di disoccupati (ancora aumentato) era pari a 3 milioni 127 mila, mentre gli occupati si sono ridotti a poco meno di 22 milioni 500 mila (fonte Istat). Il tasso di occupazione, pari al 55,8%, rimane in termini congiunturali e diminuisce di 0,8 punti percentuali rispetto a dodici mesi prima. Rileva ancora, il nostro istituto di statistica, come il numero di inattivi diminuisca nel confronto congiunturale per effetto del calo della componente femminile (-0,7%), mentre aumenta quella maschile (+0,4%).

(12) Con riferimento alla domanda interna, i consumi nazionali e gli investimenti fissi lordi sono diminuiti, rispettivamente, dello 0,3% e del 3,3%, mentre le esportazioni hanno subito un calo dell'1,9%, a fronte di una flessione dell'1,6% delle importazioni (dati riferiti a luglio 2013).

(13) CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013*.

(14) In particolare, in tema di eccessiva regolamentazione del mercato del lavoro v. G. Falasca, *Riforma Fornero: quali prospettive per il mercato del lavoro?*, in *Guida lav.*, 2012, 28, 12.

(15) G. Zilio Grandi, *Dal d.l. n. 76 alla l. n. 99 del 2013*, cit., 40.

luce di un progetto complessivo, avendo ben presente quale sia la veste complessiva che voglia darsi al mercato del lavoro, e non già con piccoli ritocchi, a questo o quell'istituto, al di fuori di una visione sistematica e organica. Prima ancora, quindi, della riforma del mercato del lavoro del 2012 e dei successivi ritocchi alla stessa apportati, da ultimo con le misure del 2013, occorre porre mano a tutti i suddetti altri nodi: altrimenti il rischio è quello di vanificare qualsiasi nuova strutturazione del mercato stesso e di rendere inutile qualunque modifica vi si apporti.

### Le disposizioni in materia di previdenza

Alla luce di queste considerazioni preliminari, di seguito un rapido esame delle disposizioni di natura più strettamente previdenziale.

Nell'ambito delle politiche per l'impiego è possibile includere l'istituzione, ad opera, appunto, del d.l. n. 76 del 2013, come conv. dalla l. n. 99 del 2013, di un contributo mensile pari al 50% dell'indennità residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore, «a favore del datore di lavoro che, senza esservi tenuto, assuma a tempo pieno e indeterminato lavoratori che fruiscono dell'Aspi». I datori di lavoro, dunque, che assumono, senza esserne obbligati, un lavoratore che percepisce l'ASPI potranno chiedere all'INPS la residua indennità spettante al lavoratore medesimo. La prestazione spetterà mensilmente ed è condizionata alla stipula di un contratto a tempo pieno ed indeterminato.

La norma di cui all'art. 7 comma 5 lett. b del testo normativo qui in esame ha cura di precisare, in chiara funzione antielusiva, che il diritto ai benefici economici di cui trattasi «è escluso con riferimento a quei lavoratori che siano stati licenziati, nei sei mesi precedenti, da parte di impresa dello stesso o diverso settore di attività che, al momento del licenziamento, presenta assetti proprietari sostanzialmente coincidenti con quelli dell'impresa che assume, ovvero risulta con quest'ultima in rapporto di collegamento o controllo. L'impresa che assume dichiara, sotto la propria responsabilità, all'atto della richiesta di avviamento, che non ricorrono le menzionate condizioni ostative».

Modifiche vengono, poi, apportate al concetto di conservazione dello stato di disoccupazione, in ordine al quale non si può, preliminarmente, fare a meno di registrare l'incerto e altalenante intervento legislativo. Infatti, l'art. 4 comma 1 l. n. 181 del 2000, nel dettare i principi cui le regioni debbono attenersi al fine di stabilire i criteri per l'adozione da parte dei servizi competenti di procedure unifor-

mi in materia di accertamento dello stato di disoccupazione, così recitava alla lett. a: «conservazione dello stato di disoccupazione a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione. Tale soglia di reddito non si applica ai soggetti di cui all'articolo 8, commi 2 e 3, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468» (16). La riforma Fornero (art. 4 comma 33 lett. c n. 1) aveva, poi, abrogato la predetta lett. a, «nel tentativo di inasprire le disposizioni in materia di conservazione e decadenza dallo stato di disoccupazione, al fine di una più stringente condizionalità dei benefici previdenziali» (17). Adesso, però, l'art. 7 comma 5 lett. d n. 2 d.l. n. 76 del 2013, conv. con modif. dalla l. n. 99 del 2013, dispone l'abrogazione del predetto n. 1.

Per effetto della ripristinata disposizione, in concreto, «lo stato di disoccupazione viene conservato qualora il reddito derivante da attività di lavoro dipendente e di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto non superi l'importo di euro 8 mila all'anno (euro 4.800 nel caso di attività di lavoro autonomo)» (18).

Quanto alla previdenza complementare, l'art. 10, ai commi 1 e 2, si occupa di precisare che, in attesa delle nuove nomine, l'attuale componente in carica della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) continuerà a garantire lo svolgimento di tutte le funzioni proprie dell'Autorità (19). La COVIP, infatti, è composta da un presidente e da quattro membri, poi ridotti a tre, com-

---

#### Nota:

(16) Ovvero, in breve, ai lavoratori utilizzati nelle attività di lavori socialmente utili.

(17) S. Spattini, *Ripristino della norma sulla conservazione dello stato di disoccupazione*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione*, cit., 148.

(18) Consiglio nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, Fondazione Studi, circ. n. 7/2013, *Il decreto legge 76/2013: analisi e commento*.

(19) La COVIP, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, è stata istituita con d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 con lo scopo di perseguire la trasparenza e la correttezza dei comportamenti e la sana e prudente gestione delle forme pensionistiche complementari, con specifico riguardo alla tutela degli iscritti e dei beneficiari e al buon funzionamento del sistema di previdenza complementare. Gli interventi legislativi degli ultimi anni in materia pensionistica sembrano, infatti, voler rafforzare il quadro delle tutele nell'età anziana ed elemento volto a favorire un più adeguato soddisfacimento delle esigenze di benessere dei futuri pensionati, attraverso la crescita del cd. secondo pilastro della previdenza. In questa prospettiva il legislatore sembra ritagliare per la COVIP il ruolo di soggetto capace di accompagnare detto sviluppo.

preso il Presidente (20), che durano in carica quattro anni (con una sola possibilità di conferma), nominati con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze. Orbene, la disposizione di cui al predetto art. 10 si preoccupa di chiarire che, in attesa delle nomine degli altri componenti della Commissione, il componente in carica alla data di entrata in vigore del d.l. continua ad assicurare lo svolgimento di tutte le funzioni demandate da norme di legge e di regolamento alla Commissione medesima.

Il comma 2 della suddetta disposizione tratta, invece, della rideterminazione della disciplina dell'erogazione dei finanziamenti e delle prestazioni, da parte di particolari categorie di fondi pensione, nel caso in cui non dispongano di un adeguato patrimonio. In particolare, essendo previsto che i fondi pensione che coprono rischi biometrici e garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazioni debbano dotarsi, nel rispetto dei criteri determinati con regolamento del ministero dell'economia e delle finanze, sentita la COVIP, la Banca d'Italia e l'ISVAP, di mezzi patrimoniali adeguati in relazione al complesso degli impegni finanziari esistenti, salvo che detti impegni finanziari siano assunti da soggetti gestori già sottoposti a vigilanza prudenziale a ciò abilitati, l'intervento normativo qui in esame dispone che, qualora detti fondi non abbiano mezzi patrimoniali adeguati in relazione al complesso degli impegni finanziari esistenti (21), le fonti istitutive possono rideterminare la disciplina, oltre che del finanziamento, delle prestazioni, con riferimento sia alle rendite in corso di pagamento sia a quelle future. Viene, così, a colmarsi «una lacuna che si è palesata per quei fondi pensione che, nonostante la prescritta autorizzazione, si trovino impossibilitati, in carenza di mezzi patrimoniali adeguati, a fronteggiare gli impegni finanziari in precedenza assunti con i propri iscritti» (22).

Quanto alle disposizioni in tema di previdenza obbligatoria il legislatore, in primo luogo, trasferisce dall'INAIL all'INPS, con effetto dal 1° gennaio 2014, le funzioni amministrative in materia di assicurazioni per malattia e maternità dei lavoratori marittimi. Si tratta dell'accertamento e della riscossione dei contributi sociali di malattia, nonché della liquidazione delle prestazioni economiche di malattia e maternità per gli iscritti alle casse marittime per gli

infortuni sul lavoro e le malattie. Compiti, questi, rimasti fin qui affidati alle gestioni previdenziali delle casse stesse, seppur mediante convenzione con l'INPS (23). Ebbene, tali competenze della gestione *ex IPSEMA-INAIL* ritornano adesso nella loro sede "naturale", ossia, appunto, l'INPS (24).

Una importante precisazione, che ha il sapore di una vera e propria modifica normativa, è quella di cui al comma 5, dell'art. 10, che, inserendo, all'art. 14 *septies* d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, conv. con modif. dalla l. 29 febbraio 1980, n. 33, apposito comma dopo il sesto, chiarisce che, ai fini della fruizione della pensione di inabilità in favore dei mutilati e degli invalidi civili, i requisiti reddituali debbono essere computati soltanto con riferimento al reddito imponibile IRPEF degli stessi soggetti, con esclusione del reddito percepito dagli altri componenti il nucleo familiare. La ragione dell'intervento legislativo sul punto è data dall'esigenza di porre fine ad una questione che non aveva trovato idonea definizione in sede giurisprudenziale, ossia quella relativa all'individuazione dei redditi che dovevano essere presi in considerazione (25), al fine di ottenere la pensione di inabilità prevista dalla norma di cui all'art. 12 l. n. 118 del 1971.

Orbene, sul contrasto giurisprudenziale si era, da ultimo, espressa la Corte di Cassazione che, con sentenza del 22 marzo 2013 aveva stabilito che, per l'accertamento del limite reddituale di cui trattasi, occorre prendere in considerazione non solo il reddito della persona che richiede la pensione di inabilità, ma anche quello del coniuge (26). In altri termini, il superamento o meno del limite di reddito di

### Note:

(20) Per mano dell'art. 23 comma 1 lett. g d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modif. dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214.

(21) Ferma restando la possibilità che gli ordinamenti dei fondi attribuiscono agli organi interni specifiche competenze in materia di riequilibrio delle gestioni.

(22) M. Squeglia, L. Tadini, *Previdenza, un intervento di dettaglio privo di una visione di sistema*, cit., 379.

(23) Che ne rimborsava gli oneri relativi al servizio prestato per suo conto.

(24) Si osservi che, ai sensi del comma 4, l'INPS dovrà provvedere alle predette attività «con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

(25) Come noto, per l'accesso alla prestazione previdenziale di cui trattasi è necessario, oltre al riconoscimento di una invalidità assoluta e permanente del 100%, di un'età anagrafica compresa tra i 18 e i 65 anni, della cittadinanza italiana e residenza sul territorio nazionale (salve specifiche eccezioni), anche che l'interessato abbia un reddito imponibile ai fini IRPEF non superiore (nel 2013) a €16.127.

(26) Cfr. Cass., 22 marzo 2013, n. 7320, in *Dir. giust.*, 2013, 26 marzo.

euro 16.127 (per il 2013) deve essere accertato sommando il reddito della persona interessata con quello del coniuge.

La decisione era, poi, stata confermata con ordinanza in data 8 aprile 2013, laddove si precisava, appunto, che, ai fini dell'accertamento della sussistenza del requisito reddituale per l'assegnazione della prestazione previdenziale di cui si tratta, assumeva rilevanza non solo il reddito personale del soggetto invalido - così come è sancito dal comma 5 dell'art. 14-*septies* d.l. n. 633 del 1979 - ma anche quello (eventuale) del coniuge del medesimo (27).

In definitiva, quindi, la pensione di inabilità andava negata ove l'importo di tali redditi, complessivamente cumulati, fosse superiore al limite prefissato individuato dalla norma.

Avuto riguardo alla disposizione di cui al citato comma 5 dell'art. 14-*septies* d.l. n. 633 del 1979 che, in materia di assegno mensile, aveva stabilito espressamente che era necessario prendere a riferimento il solo reddito individuale dell'invalido, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità sopra riferito aveva generato non poche perplessità sul piano dell'equità e della coerenza dell'impianto previdenziale complessivo.

Ritenendo di poter superare il percorso argomentativo dei giudici della Suprema Corte, il legislatore ha, dunque, adesso disposto che il limite di reddito che deve essere preso a riferimento per la prestazione pensionistica di inabilità esclude quanto percepito dagli altri componenti il nucleo familiare di cui il soggetto (invalido civile) fa parte.

A prescindere da ogni considerazione sull'opportunità e correttezza dell'intervento normativo, non si può fare a meno di osservare come, ancora una volta, il legislatore, con un semplice tocco di penna, pone nel nulla quello che è il risultato di un assetto interpretativo frutto di una complessa e articolata elaborazione giurisprudenziale, condotta anche alla luce della prassi in materia.

La novella ha, poi, cura di precisare che la disposizione si applica anche alle domande di pensione di inabilità in relazione alle quali non sia intervenuto provvedimento definitivo e ai procedimenti giurisdizionali non ancora conclusi con sentenza definitiva, limitatamente al riconoscimento del diritto a pensione, senza il pagamento di importi arretrati. In ogni caso, è escluso il recupero degli importi erogati prima della data di entrata in vigore della norma di cui trattasi, laddove conformi con i criteri della norma nel testo adesso vigente.

Il comma 7 dell'art. 10 esclude i trasferimenti erariali in favore delle regioni relativi alle politiche socia-

li e alle non autosufficienze da quelli che sono assoggettati a riduzione nel caso di mancata adozione, da parte della regione, delle misure di «riduzione dei costi della politica», di cui all'art. 2 d.l. 10 ottobre 2012, n. 174. «La *ratio* della nuova disposizione, che non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica, risponde all'intento di assicurare le risorse necessarie per finanziare i servizi sociali ed assistenziali da riconoscere ai cittadini» (28).

Il comma 7-*bis*, infine, inserito in sede di conversione del decreto legge, rifinanzia di 5,5 milioni di euro, a partire dal 2014, la l. n. 193 del 2000 (c.d. legge Smuraglia), volta a favorire l'attività lavorativa dei detenuti.

Il legislatore impone, poi, ulteriori risparmi di gestione per gli enti previdenziali privatizzati. Infatti, ai sensi dell'art. 10-*bis*, anch'esso integralmente inserito in sede di conversione, salve rimanendo le misure di contenimento della spesa già in essere a legislazione vigente, gli enti di previdenza di diritto privato di cui al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 ed al d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103, «al fine di destinare risorse aggiuntive all'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro delle professioni e di sostenere i redditi dei professionisti nelle fasi di crisi economica, realizzano ulteriori e aggiuntivi risparmi di gestione attraverso forme associative destinando le ulteriori economie e i risparmi agli interventi di welfare in favore dei propri iscritti e per le finalità di assistenza di cui al comma 3 dell'articolo 8 del decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, e successive modificazioni».

L'obiettivo perseguito è quello del miglioramento dei trattamenti pensionistici degli iscritti alle casse o enti di cui trattasi, che adottano il sistema di calcolo contributivo e ai quali è già riconosciuta la facoltà di destinare parte del contributo integrativo posto a carico di coloro che si avvalgono delle attività professionali degli iscritti, all'incremento dei montanti individuali, a condizione che da ciò non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e purché sia garantito l'equilibrio economico, patrimoniale e finanziario delle casse e degli enti medesimi. Per le suddette finalità, i risparmi (29)

**Note:**

(27) Cfr. Cass., 8 aprile 2013, n. 8535, in *Dir. giust.*, 2013, 9 aprile.

(28) M. Squeglia-L. Tadini, *Previdenza, un intervento di dettaglio privo di una visione di sistema*, cit., 378.

(29) Aggiuntivi rispetto a quelli già stabiliti dall'art. 8 comma 3 d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con modif. dalla l. 7 agosto 2012, n. (segue)

«derivanti dagli interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa sostenuta per consumi intermedi nel rispetto dell'equilibrio finanziario di ciascun ente possono essere destinati ad interventi di promozione e sostegno al reddito dei professionisti e agli interventi di assistenza in favore degli iscritti».

Da ultimo, l'art. 10 *bis*, detta, al comma 3, una specifica disposizione per i giovani professionisti, volta, quantomeno nelle intenzioni, ad agevolare l'ingresso nel mercato di lavoro. Dispone, infatti, la norma che gli enti di previdenza di diritto privato di cui trattasi, eventualmente anche attraverso l'Associazione Degli Enti Previdenziali Privati (ADEPP), «al fine di anticipare l'ingresso dei giovani professionisti nel mercato del lavoro svolgono, attraverso ulteriori risparmi, funzioni di promozione e sostegno dell'attività professionale anche nelle forme societarie previste dall'ordinamento vigente».

### **Le misure di rilievo previdenziale e l'attuale fase congiunturale**

È, poi, da salutare con favore il tentativo (seppur parziale e sperimentale) del legislatore di collegare gli interventi di sostegno al reddito adottati attraverso lo strumento degli ammortizzatori sociali in deroga, con le politiche per l'impiego. In tal ottica, il Governo Letta, allo scopo di promuovere «la ricollocazione dei lavoratori beneficiari di interventi di integrazione salariale relativi, in particolare, al sistema degli ammortizzatori sociali cosiddetti "in deroga" alla legislazione vigente», ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un'apposita struttura di missione. Detta struttura, coordinata dal segretario generale del predetto Ministero o da un dirigente generale a tal fine designato e composta, tra l'altro, dal presidente dell'ISFOL, dal presidente di Italia Lavoro s.p.a. e dal direttore generale dell'INPS, opererà in via sperimentale, «in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego».

In funzione del perseguimento dell'obiettivo alla stessa assegnata, la struttura, nel rispetto dei principi di leale collaborazione, interagisce con i diversi livelli di Governo preposti alla realizzazione delle relative politiche occupazionali; definisce le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva mirati alle finalità prima indicate; individua i criteri per l'utilizzo delle relative risorse economiche (competenza, però, questa esclusa dalla legge di conversione); promuove, indirizza e co-

ordina gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro s.p.a. e dell'ISFOL; individua le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l'adozione fra i diversi soggetti operanti per la realizzazione dei medesimi obiettivi; promuove la stipula di convenzioni e accordi con istituzioni pubbliche, enti e associazioni private per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni. La legge di conversione ha, poi, assegnato alla struttura di cui trattasi ulteriori compiti, tra i quali l'avvio dell'organizzazione «della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale finanziata in tutto o in parte con risorse pubbliche, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi, anche utilizzando, mediante distacco, personale dei Centri per l'impiego, di Italia Lavoro S.p.A. o dell'ISFOL, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Come si diceva, la disposizione non può che essere accolta favorevolmente. Questo, però, non ci esime dall'osservare come, ancora una volta, il legislatore giustifichi con le ragioni di urgenza sottese al provvedimento di legge di cui trattasi, il mancato complessivo riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego che, invece, si rende, a nostro avviso, ormai non più procrastinabile, specie nella presente situazione di difficoltà, se non emergenza, dell'occupazione, e delle disfunzioni che si registrano nel raccordo domanda - offerta di lavoro, da un lato e nel migliore collegamento tra politiche per l'impiego ed interventi di integrazione e sostegno del reddito dei lavoratori, dall'altro.

Ma, come, si replicherà, si pretende un siffatto intervento in questo momento così difficile che richiede di affrontare altre urgenze? Sì, è la risposta. Proprio nell'attuale congiuntura è ancor più importante affrontare quei nodi che frenano ogni tentativo e spazio di ripresa.

E in questa prospettiva appare, inoltre, necessario che ci si chiarisca, anzitutto, le idee sul modello di *welfare* che si intende affiancare al mercato del lavoro

---

#### **Nota:**

*(continua nota 29)*

135, secondo cui, ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle disposizioni in vigore, al fine di assicurare la riduzione delle spese per consumi intermedi, i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, sono ridotti in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010.



ro. Perché una vera diversa strutturazione (riforma?), in un senso o nell'altro, più o meno flessibile, più o meno inclusiva, del mercato del lavoro, non può restare sganciata da una chiara riformulazione, semplificazione e riunificazione del nostro sistema previdenziale, in generale, e di quello degli ammortizzatori sociali, in particolare. Sempre che si creda ancora nell'idea dello Stato sociale.

Peraltro, non occorre trascurare il fatto che, probabilmente, come sostengono molti osservatori ed economisti, da questa crisi non si torna indietro. È una crisi profonda che ha messo a dura prova le capacità di resistenza delle imprese, che causato un impoverimento delle famiglie, che ha prodotto disagio sociale, emarginazione ed esclusione. Vi è persino chi ritiene che quella attuale non sia una crisi, seppur profonda, bensì il tramonto di una certa fase industriale ed economico-capitalistica, nel senso che, superata questa difficoltà congiunturale, l'equilibrio macroeconomico e di sistema si troverà ad un livello "socio-economico" più basso di quello attuale. Insomma, una crescita economica che porterà ad un numero di occupati inferiore a quello del ciclo precedente. E questo significa che saremo in presenza di una ripresa economica accompagnata da una distruzione di posti di lavoro.

Anche, se a ben vedere, ciò accade da diversi decenni, forse addirittura fin dai primi anni trenta, quando ci fu un fugace e, comunque, inconsistente recupero dopo il crollo di Wall Street del 1929. Mezzo secolo più tardi il presidente Reagan viene accusato di aver distrutto più posti di lavoro di quanti ne avesse creati. Qualcosa di simile si registrò nell'Italia craxiana che aboliva la scala mobile.

Quale la situazione oggi?

L'economia statunitense appare in buona salute: cresce, anche se lentamente, dal 2010 e il tasso di disoccupazione è sceso dal 10 al 7 e mezzo. Ancora alto rispetto all'obiettivo fissato al 6,5%. Dopo è immaginabile una politica restrittiva. Con le intuibili conseguenze anche per le terre a noi più vicine.

Questo lo sfondo di riferimento con il quale dobbiamo fare i conti, anche, per quanto qui interessa, in relazione al nostro mercato del lavoro e ai correlati riflessi previdenziali. Serve, dunque, un corposo mutamento della struttura dell'occupazione che la crisi ha messo in moto. Perché non si tratta di un fattore congiunturale. Occorre, in tal ottica, al più presto disarticolare la forte e diffusa sensazione di (permanente) instabilità.

Del resto, nemmeno in un Paese come la Germania sembra possibile parlare di una congiuntura economica in cui il tasso di disoccupazione continui ad

aumentare per un prolungato periodo di tempo. Grazie al forte rimbalzo del 2010 e 2011, la disoccupazione supera di poco la soglia del 5 % (quella giovanile inferiore all'8%). E la Germania è caratterizzata da un mercato del lavoro abbastanza rigido, da un costo del lavoro elevato, ma anche da una politica che funziona, da istituzioni presenti, da imprese che investono nel loro futuro e sul personale inteso come valore. Certo, gli ottimi risultati sono anche dovuti alle riforme del mercato: agenzie del lavoro, rilevante ricorso all'apprendistato, regole più severe sui sussidi, capaci di stimolare i destinatari di un welfare troppo tenero e riattivarne le capacità lavorative.

Insomma, la ripresa che gli indicatori economici sembrano segnalare arriva con uno sfondo occupazionale ed economico di questo tipo e ci sono numerosi elementi che lasciano presumere che il recupero non sarà deciso come quello dei passati cicli.

Per far ripartire la crescita è necessario attivare nuova occupazione «con il reimpiego di quanti sono rimasti esclusi dal mercato negli ultimi anni: il sottoutilizzo della nostra forza lavoro è aggravato dal deterioramento del capitale umano di chi resta fuori dal mercato. Il danno individuale è una perdita sociale, sia per le minori potenzialità di crescita che derivano dalla riduzione del capitale umano, che per le esternalità negative nei rapporti sociali e la mancata produzione di capitale umano futuro che consegue dalla povertà di risorse per l'istruzione» (30).

### **Le esigenze di rifondazione del sistema degli ammortizzatori sociali**

In questo quadro, quale ruolo può giocare la legislazione in materia di lavoro e previdenza? Abbiamo sopra rapidamente ripercorso le novità in campo previdenziale. Come detto, si tratta, in effetti, di interventi di modesto valore sul piano sostanziale. Ma forse, in una prospettiva di indagine metodologica e sistematica, interessa più quello che nel provvedimento in esame non si trova. Il silenzio, in particolare, tenuto dal legislatore con riferimento all'ambito degli ammortizzatori sociali.

Il problema è che tra riforme e controriforme, tra riforme annunciate o effettivamente realizzate, vere o presunte, mini o maxi, i lavoratori, ma anche e soprattutto le imprese che devono o vogliono assumere, chiedono stabilità. I datori di lavoro, in pri-

---

#### **Nota:**

(30) CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013*.

mo luogo, hanno bisogno di un plesso giuridico e contrattuale certo, stabile, affidabile. I lavoratori, nemmeno a dirlo, chiedono anch'essi maggiore stabilità e più efficienti percorsi di accompagnamento nella ricerca di occupazione tra un lavoro e l'altro. Ma anche sostegno al reddito nei momenti di difficoltà.

E qui arriviamo al sistema degli ammortizzatori sociali. E alla cassa integrazione, in particolare. Uno strumento rivelatosi utile ed efficace. Tanto per dare l'idea dell'azione svolta dalla cassa, dato diffuso in questi giorni, dall'inizio della crisi nel 2008 ad agosto 2013 sono state autorizzate 5 miliardi di ore di cassa integrazione, che ha fatto da paracadute alla caduta dell'occupazione (750 mila posti di lavoro persi in questi anni). Molto deve, dunque, il nostro stato sociale a questo strumento. Questo, però, non significa che non si possa discutere sulle funzioni e sulle prospettive della stessa. Peraltro, adesso la cassa è stata rifinanziata, ma sembra, quantomeno al momento in cui scriviamo, non ci siano le risorse per la cassa integrazione straordinaria e per quella in deroga. Forse, allora è bene cogliere l'occasione e mettere, davvero, mano alla revisione del complessivo sistema degli ammortizzatori sociali. Lo abbiamo scritto (31), quella realizzata dal governo Monti con la l. n. 92 del 2012 non è una riforma di sistema, semmai un riordino o, se proprio di riforma si vuole parlare, una riforma, al più, dell'istituto dell'indennità di disoccupazione. Occorre, invece, anche per quanto prima si diceva, una complessiva rivisitazione strutturale del nostro welfare. A cominciare, appunto, dalla cassa integrazione.

Da anni il tema della riforma degli ammortizzatori sociali è al centro del dibattito politico-sindacale. Anche la dottrina (32) si è impegnata in numerosi studi di diverso tenore (33). Svariati anche i tentativi di delegare il governo. Ma tutte le deleghe sono rimaste prive di attuazione. Così la prima, quella contenuta all'art. 2, comma 28 l. n. 662 del 1996 che, peraltro, già nell'*incipit* («in attesa di un'organica riforma del sistema di ammortizzatori sociali [...]») testimoniava le difficoltà di attuare una completa revisione del sistema. Stessa sorte è toccata all'art. 45 l. 17 maggio 1999, n. 144, che delegava il governo (34) ad emanare (entro il 30 aprile 2000!) uno o più decreti legislativi per una complessiva riforma a "costo zero" (35), volta alla realizzazione di una maggiore efficienza dei meccanismi di mercato, alla razionalizzazione ed armonizzazione delle discipline in materia ed alla graduale estensione dei trattamenti di disoccupazione ai lavoratori privi di co-

pertura, avuto particolare riguardo alle diverse caratteristiche dei beneficiari delle misure, alla concreta sussistenza ed effettività della situazione di bisogno (anche relativamente alle diverse aree geografiche e condizioni produttive dei vari settori), all'attuazione del diritto alla tutela della salute nei luoghi di lavoro.

Le deleghe proseguono con l'art. 2 d.d.l. n. 848-bis del 2002, che riprende i suggerimenti del Libro Bianco sul mercato del lavoro cui, a sua volta, ha fatto seguito il cd. Patto per l'Italia del 5 luglio 2002, che, a differenza del Libro Bianco, non si limita a mere affermazioni generiche e di principio, ma avanza concrete e dettagliate indicazioni in ordine agli interventi da attuare per la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali (36).

Infine, la delega contenuta nella l. n. 247 del 2007, che recepisce sostanzialmente il Protocollo Governo-Parti sociali del 23 luglio 2007 in mate-

### Note:

(31) Cfr. G. Zilio Grandi-M. Sferrazza, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, n. 1, 34 ss.

(32) Per una rassegna in materia v. C. De Marco, *Gli ammortizzatori sociali tra vecchie e nuove proposte*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, 4, 555.

(33) Per un esame delle varie ipotesi di riforma succedutesi prima di quella di cui alla l. n. 247/2007 v. U. Carabelli, *Dagli ammortizzatori sociali alla rete integrata di tutele sociali: alcuni spunti per una riforma del welfare*, in P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, 47 ss.

(34) La delega sostanzialmente recepisce le conclusioni della relazione finale della Commissione Onofri del 28 febbraio 1997, considerata come uno dei migliori sforzi progettuali per la costruzione di un nuovo sistema di welfare (cfr. S. Giubboni, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione sociale in Italia*, in *CSDLE, It. n. 20/2003*, 19). Sulla Relazione della Commissione v. F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, Bari, 2008.

(35) M. Cinelli, *"Nuovi lavori" e tutele: quale spazio per la previdenza sociale?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2005, I, 238 ritiene che «nessuna reale innovazione nella direzione dell'effettività della tutela previdenziale e sociale in genere possa mai compiersi "a costo zero"» e che piuttosto «occorre convincersi - e convincere - che, come la spesa per la formazione dei lavoratori, così la spesa per il welfare non è una spesa improduttiva; ma, al contrario, un potenziale investimento». Nello stesso senso, P. Bosi, *Politiche dei redditi e riforme del welfare*, in *Dir. rel. ind.*, 2003, 1, evidenzia come non sia possibile attuare una riforma del welfare rapida e senza oneri aggiuntivi a carico della collettività.

(36) Tra questi: la riqualificazione dell'istituto della disoccupazione; il contrasto alla disoccupazione ed al sommerso; la revisione delle aliquote preordinate al finanziamento del sistema di ammortizzatori sociali; l'estensione del sistema delle tutele ad altri settori; l'eliminazione di ingiustificate posizioni di privilegio; la ristrutturazione degli interventi formativi e dei percorsi di reinserimento.

ria di previdenza, mercato del lavoro e competitività (37).

Abbiamo già avuto modo di osservare come «nell'ambito di tutte le sopra ricordate ipotesi di riforma, pur diverse per storia, obiettivi e contenuti, sembra possibile rintracciare alcuni punti comuni, quali la mancata definizione della stessa nozione di ammortizzatore sociale, l'esigenza di riordino e razionalizzazione della disciplina in materia, che attribuisca alla medesima maggiori tassi di organicità, la necessità di estendere l'ambito soggettivo del sistema di sicurezza sociale, la rimodulazione delle tutele, l'esigenza di collegamento tra indennità di disoccupazione e comportamento del lavoratore» (38).

Peraltro, tutte queste ipotesi di riforma sono anche accomunate dalla stessa mancata definizione della nozione di ammortizzatore sociale (39). Questo ha generato ulteriore confusione tra strumenti indirizzati alla tutela della disoccupazione, cui dovrebbe essere riservata la definizione di ammortizzatori sociali (40), misure volte alla tutela del reddito (41), interventi di promozione e sviluppo dell'occupazione e dell'inclusione sociale (42), strumenti diretti a fronteggiare le crisi temporanee d'impresa (43).

La consolidata incapacità dei ns. organi legislativi di procedere ad una revisione organica della materia, secondo una prospettiva di riconduzione ad unità del sistema ha, dunque, dato vita ad un processo che con efficace terminologia è stato definito di "balcanizzazione" delle tutele" (44). È accaduto, infatti, che le varie situazioni di bisogno, dovute al verificarsi di fenomeni costanti e ricorrenti, sono state affrontate in modo episodico e disorganico. Ciò, peraltro, ha introdotto nel sistema elementi di eccessiva discrezionalità, alimentando il processo, già in corso, di destrutturazione dello stesso secondo criteri di iniquità e inefficienza (45).

Sembra, in sintesi, mancare nella legislazione in materia, una visione d'insieme delle politiche di welfare, con le intuibili ricadute in termini di effetti contraddittori nello stesso governo del mercato del lavoro (46). Per questo, dunque, riteniamo ormai ineludibile una vera e propria rifondazione del sistema degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione. Il sistema necessita di tassi di maggiore organicità. È giunto il momento di pensare ad un sistema capace, nel suo complesso, di accompagnare il lavoratore nei periodi di disoccupazione e difficoltà economiche, favorendo processi di formazione permanente e di adeguamento della capacità lavorativa alle mutevoli dinamiche della produzione e del lavoro, nell'ottica di agevolare la

ricollocazione ed evitarne l'esclusione sociale. L'Italia è fra i Paesi che meno spendono per le politiche attive (47).

Una riforma che riqualifichi la funzione stessa degli ammortizzatori sociali, per lo più ancora concepiti come tutela reddituale per chi perde il posto di lavoro, e proceda ad una complessiva modifica del sistema, ancorandolo al dettato costituzionale: riduzione delle disuguaglianze e ripristino dei principi di eguaglianza, di adeguatezza delle prestazioni e di strumentalità degli interventi di sostegno al reddito in

**Note:**

(37) Sui rapporti tra Protocollo e legge n. 247/2007 v. G. Zilio Grandi, *Leggi finanziarie e Protocollo sul Welfare: stessa spiaggia stesso mare?*, in *Boll. Adapt*, 2007, e Id., *Brevi spunti sulle leggi di fine anno: l'attuazione del Protocollo sul Welfare e la legge finanziaria per il 2008*, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 1, 218 ss.

(38) G. Zilio Grandi-M. Sferrazza, *La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali*, cit., 40.

(39) Sul tema v. A. Di Stasi, *Questione metodologica e principio di solidarietà negli ammortizzatori sociali*, in P.G. Alleva-E. Balletti-U. Carabelli-A. Di Stasi-N. Forlani-F. Liso-M. Paci (a cura di), *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., 59. Per altro verso è stato osservato come lo stesso termine "ammortizzatori sociali" è stato solo di recente utilizzato, laddove si tenga presente che fino agli anni settanta si parlava di «strumenti di gestione delle eccedenze di personale» (cfr. D. Garofalo, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in *Giorn. dir. rel. ind.*, 1990, 301 ss.).

(40) Secondo una certa visione è improprio persino declinare al plurale il termine, posto che non esiste una nozione unitaria di ammortizzatore sociale (cfr. M. D'Onghia-T. Schiavone, *Il complesso quadro normativo in tema di ammortizzatori sociali e alcune criticità del sistema*, in M.G. Garofalo-G. Leone (a cura di), *La flessibilità del lavoro: un'analisi funzionale dei nuovi strumenti contrattuali*, Bari, 2009, 152 ss.), attesa la veste diversificata dagli stessi assunta e considerate le profonde differenze che esistono tra i vari regimi normativi in materia. Sulle diverse accezioni di ammortizzatore sociale v. anche L. Venditti, *Le misure di reimpiego nella disciplina della crisi dell'impresa*, in *Dir. rel. ind.*, 1993, 139 ss.

(41) Cfr. anche F. Liso, *I trattamenti di disoccupazione. Riflessioni critiche*, in *Riv. dir. lav.*, 1995, I, 107 ss.; E. Balletti, *Disoccupazione e lavoro. Profili giuridici della tutela del reddito*, Torino, 2000.

(42) Per un approfondimento sui confini tra disoccupazione, inoccupazione ed esclusione sociale v. P. Sandulli, *Disoccupazione, suboccupazione ed esclusione sociale: profili giuridici*, in *Dir. ec. Stato soc.*, II, 2001, 21 ss.

(43) Prepensionamenti, CIGS, contratti di solidarietà, segnatamente.

(44) Cfr. F. Liso, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, cit., 597.

(45) Il sistema è «iniquo, perché presenta forti sperequazioni di tutela tra le varie categorie di lavoratori; inefficiente, perché in genere si esaurisce nella semplice erogazione di reddito senza favorire il reinserimento lavorativo»: così si esprime F. Liso, *Riflessioni sul problema della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Riv. prev. pubb. priv.*, 2001, n. 6, 54 ss.

(46) In argomento v. ancora G.G. Balandi, *La tutela sociale nel mercato*, in *Studi in Onore di Edoardo Ghera*, cit.

(47) Fonte CNEL.

ottica funzionale alla concreta attuazione del diritto al lavoro.

Consapevoli che siffatta prospettiva non può non essere influenzata dal vincolo del rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, non si può, tuttavia, non considerare che gli effetti negativi della flessibilità si manifestano con maggiore intensità proprio nei periodi di crisi economica. Del resto, «se nel breve periodo l'impiego di manodopera precaria comporta minori costi per l'impresa, nel medio periodo può tradursi in una riduzione più che proporzionale di produttività» (48).

Con particolare riferimento alla cassa integrazione, poi, è ormai tempo di eliminare tutte le ipotesi di intervento straordinario e in deroga e di far chiarezza

sulla stessa funzione dell'intervento salariale integrativo, ripristinando l'originario approccio "fisiologico" dell'istituto, quale sostegno ad ipotesi di sospensione lavorativa di certa ripresa, a scapito di quello "patologico", che va riservato ad altre tipologie di intervento, e, nel contempo, di adottare modalità di erogazione tali da ridimensionare l'utilizzo assistenziale e disincentivante dello strumento.

#### Nota:

(48) M. Lai, *Riforma del mercato del lavoro: prime considerazioni*, in *Dir. prat. lav.*, 2012, 1394, secondo cui «la sfida dei mercati si vince ... non solo riducendo il costo del lavoro ma anche con politiche di valorizzazione delle risorse umane che esaltino la professionalità dei dipendenti e la capacità innovativa ed organizzativa del management».

## RIVISTE

### Giornale di diritto amministrativo

Mensile di legislazione, giurisprudenza, prassi e opinioni

**Direttore scientifico:** Sabino Cassese

**Comitato scientifico:** Edoardo Chiti, Giulio Napolitano, Giulio Vesperini

**Comitato di indirizzo:** Francesco Battini, Luigi Carbone, Luisa Torchia

Il **Giornale di diritto amministrativo** è uno strumento di lavoro utile per quanti si trovano ad operare in rapporto con la pubblica amministrazione e una guida per muoversi correttamente nelle complesse procedure del diritto amministrativo.

Autorevoli commenti a norme, giurisprudenza e documenti offrono una panoramica completa delle novità nell'ambito del diritto pubblico sia a livello nazionale che comunitario.

La rivista si articola nelle seguenti sezioni:

– **Norme:** le principali novità legislative commentate da esperti; in ogni numero è inoltre presente la rassegna in sintesi dei provvedimenti normativi di interesse e, trimestralmente, quella dei più rilevanti provvedimenti regionali.

– **Giurisprudenza:** i commenti alle sentenze più significative della Corte europea dei diritti dell'uomo, della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte costituzionale, della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato, dei Tar, della Corte dei Conti. I commenti sono arricchiti da una **tabella di sintesi degli orientamenti giurisprudenziali**.

Ogni fascicolo riporta inoltre delle rubriche di segnalazione sintetica della giurisprudenza, gli **Osservatori:** della Corte di

giustizia dell'Unione europea; della Corte costituzionale; della Corte di Cassazione; del Consiglio di Stato; dei Tribunali amministrativi regionali; della Corte dei conti; delle Autorità indipendenti. Periodicamente anche gli osservatori delle Conferenze Stato-Regioni-autonomie locali e quello sull'attuazione del codice del processo amministrativo.

– **Documenti:** i commenti alla documentazione amministrativa italiana e straniera di rilievo.

– **Opinioni:** l'analisi e i pareri di esperti su argomenti di attualità o comunque su temi rilevanti di diritto amministrativo.

- Compresa nel prezzo dell'abbonamento, l'estensione on-line della Rivista, consultabile all'indirizzo **[www.ipsoa.it/giornaledidirittoamministrativo](http://www.ipsoa.it/giornaledidirittoamministrativo)**.

Supporto: carta, web, tablet  
Abbonamento annuale € 224,00

#### Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali**  
(tel. 02.82476794 – [info.commerciali@wki.it](mailto:info.commerciali@wki.it))
- **Agente Ipsoa di zona** ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))
- **<http://shop.wki.it/ipsoa>**

