

Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

*Diretta da*

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gragnoli, F. Lunardon

A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci



# I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia

*a cura di*

**Emilio Balletti**



**G. Giappichelli Editore**

## Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

*Diretta da*

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gragnoli, F. Lunardon, A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci

---



# I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia

*a cura di*

Emilio Balletti



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2021 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2213-0

ISBN/EAN 978-88-921-6201-3 (ebook - pdf)

*La presente pubblicazione è stata realizzata anche con i fondi del Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".*

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i> <i>“FA.RI – Facciamo ricerca sul lavoro”</i>	VII
FRANCO CARINCI <i>I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia</i>	1
MARCO BARBIERI <i>Linee di indirizzo e proposte per la riforma degli ammortizzatori sociali</i>	5
DOMENICO GAROFALO <i>La Cassa Integrazione Guadagni ieri, oggi, domani: una storia senza fine</i>	29
RICCARDO DEL PUNTA <i>Le tutele dei licenziamenti nella normativa anti-Covid</i>	53
GUIDO CANAVESI <i>Le tutele per i lavoratori autonomi</i>	63
EMILIO BALLETTI <i>Cassa integrazione guadagni e licenziamenti economici in uscita dalla pandemia Covid-19</i>	85
ROSARIO SANTUCCI <i>Brevi note sul futuro di ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro</i>	105



## PRESENTAZIONE

### *“FA.RI – Facciamo ricerca sul lavoro”*

La lunga fase di transizione che il diritto del lavoro sta attraversando da tempo, unitamente ai problemi epocali posti dall'emergenza sanitaria in corso, chiamano tutti ad un impegno supplementare non solo di studio e di riflessione, scientifica, ma anche in ordine agli strumenti e alle forme di condivisione della nostra attività.

Per questa ragione, abbiamo pensato di costituire un gruppo di studio, che semplicemente abbiamo chiamato *“Facciamo ricerca sul lavoro”*, con il proposito di offrire un ulteriore contributo alla organizzazione di iniziative scientifiche e occasioni di confronto, principalmente orientato ad utilizzare al meglio i nuovi strumenti della tecnologia per superare le barriere imposte dal distanziamento fisico che, non si sa fino a quando, condizionerà la ripresa delle tradizionali occasioni di incontro.

La caratteristica che intendiamo dare ed assicurare alle nostre iniziative è quella della più completa apertura: apertura alla pluralità delle idee, degli approcci metodologici e degli studiosi che ne sono portatori.

Il presente volume raccoglie la rielaborazione scritta degli interventi relativi all'incontro che si è tenuto in collegamento telematico il 15 giugno 2021 sul tema *“I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia”*.

Emilio Balletti, Alessandro Bellavista,  
Enrico Gragnoli, Fiorella Lunardon, Alberto Pizzoferrato,  
Giampiero Proia, Rosario Santucci



# I NUOVI AMMORTIZZATORI SOCIALI DOPO LA PANDEMIA

Franco Carinci \*

1. Ringrazio gli organizzatori di questo appuntamento, riuniti sotto la formula attrattiva del “Facciamo ricerca”, che giustamente sottolinea come si debba cominciare a studiare prima di consigliare agli altri di fare altrettanto. Ma, con una avvertenza che sembra contraddire la scelta del sottoscritto, come introduttore, se pur non come moderatore, dato che io del tema, in particolare della Cassa integrazione guadagni, che certo ne costituisce l’istituto centrale, mi sono interessato solo nel lontano 1973, *La cassa integrazione guadagni: spunti per una discussione*, con riguardo alla attenzione tutta civilistica che allora dominava, se si potesse parlare di *mora credendi* solo nell’ipotesi di impossibilità sopravvenuta del substrato datoriale o anche in quella di inutilizzabilità della prestazione offerta dal lavoratore. La casistica, al tempo estremamente calda, era offerta dalla fase preliminare alla concessione della CIG o dalla dinamica dell’astensione dal lavoro articolata; da allora me ne sono occupato solo in sede di redazione del manuale e di attività didattica, lasciando spesso che se ne trattasse ampiamente nei gruppi di lavoro affidati ai collaboratori. Non cerco scuse ma posso offrire delle spiegazioni che valgono più ampiamente per la mia generazione, data l’assoluta centralità di tematiche, che, proprio in quel volgere dal decennio ’60 a quello ’70, avevano caratterizzato le due anime dello Statuto dei lavoratori, quella garantista, centrata sulla garanzia dei diritti individuali nei luoghi di lavoro, e quella promozionale, basata sulla inserzione delle rappresentanze sindacali nelle unità produttive.

Mi sono visto passare davanti le fasi di una evoluzione legislativa spesso ritorta su sé stessa, con la continua prevalenza rispetto ad una legislazione

---

\* Già Professore ordinario di Diritto del lavoro – *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna.

di razionalizzazione della emergenza occupazionale, come ben conferma l'esperienza della pandemia, tramite la creazione di una cassa integrazione guadagni Covid-19, che, con il contestuale blocco dei licenziamenti economici, riecheggia l'esperienza dei tempi di guerra. Volendo richiamare prima a me stesso che a voi che ne parlerete con una conoscenza specialistica, mi verrebbe da scandire questa evoluzione successiva alla traduzione normativa dell'originaria contrattazione collettiva corporativa in cinque fasi: 1) 1968/1975; 2) 1976/1984; 3) la l. n. 223/1991; 4) la legislazione che si sviluppa dal d.l. n. 185/2008; 5) la legislazione 2012/2015, che ha costituito lo scenario positivo su cui è maturata la normativa emergenziale provocata dalla pandemia.

Un andamento pendolare, con tentativi sistematici immediatamente smentiti da interventi speciali dettati da crisi occupazionali, al fine di congelare i rapporti in essere con la speranza di una ripresa; un andamento che, peraltro, sottovalutava, su una premessa negativa largamente ideologica, una politica che traducesse la formula europea di una *flexicurity*, capace di spostare la garanzia dal posto al mercato del lavoro, in vista e funzione di una mobilità servita da politiche attive del lavoro in tema di orientamento, formazione e di incentivazione alla rioccupazione.

Peraltro, sarà proprio la ricezione della formula europea ad animare la quinta fase, se pure in una variante consapevole della peculiarità italiana, trovando espressione nella l. n. 92/2012, così come rivisitata dalla l. n. 183/2014 e dai relativi decreti attuativi, con una attenuazione della disciplina protettiva nel rapporto compensata da una crescita di quella relativa al mercato. Una riforma destinata a rimanere largamente sulla carta, perché la relativa elasticità introdotta nell'instaurazione e risoluzione del rapporto non troverà alcuna effettiva compensazione nelle politiche, oltre che passive di sostegno del reddito, anche attive.

**2.** A caratterizzare la legislazione emergenziale dettata dalla pandemia è stata la correlazione fra blocco dei licenziamenti e ammortizzatori sociali, che rappresenta la materia di questa nostra seduta informatica, che penso si svilupperà in una duplice prospettiva, di interpretazione e di proiezione. Si tratta di sapere quale possa essere la ricostruzione sistematica della letterale alluvione normativa che si è sviluppata al passo di quella sanitaria; sia quale possa essere l'eredità lasciata alla fine della pandemia, nel senso di una riforma strutturale o anche di una correzione della disciplina preesistente.

Solo col decreto "Sostegni" (d.l. 22 marzo 2021, n. 41) e col decreto

“Sostegni-bis” (d.l. 25 maggio 2021, n. 73) il blocco dei licenziamenti è stato posto in rapporto agli ammortizzatori sociali. Inizialmente non c’era stato alcun nesso giuridico, solo “di fatto”, i datori che non potevano licenziare avevano potuto mettere i lavoratori inutilizzati in riduzione o sospensione con ammortizzatori ordinari o in deroga. Ma ora si prospetta il problema della gradualità selettiva con cui togliere il blocco, sia temporale sia settoriale, qui con la tendenza ad ammortizzarne i temuti effetti, col prolungarlo laddove la profondità della crisi e la prevista tardività della ripresa possano indurre a licenziamenti economici di massa, ma così ritardando la riorganizzazione aziendale proprio laddove risulterebbe più necessaria. In contemporanea dovrebbe procedere la riforma degli ammortizzatori sociali, che, peraltro, tende ad essere interpretata da fonte sindacale, come tale da poter costituire un paracadute ai lavoratori licenziati comparabile a quella garantita nel corso della pandemia.

Di fatto, da una analisi unitaria, risulta che gli ammortizzatori sociali Covid-19 sono stati impiegati nell’emergenza, utilizzando e adattando la strumentazione ordinaria, ma con una significativa estensione della copertura. Invero, c’è stata una accelerazione incredibile tramite la Cassa integrazione in deroga verso una universalizzazione della protezione, essendo stata prevista a favore di “quasi tutti” i lavoratori subordinati: a) senza causale; b) senza requisiti contributivi o occupazionali; c) con esenzione; d) senza pagamento del contributo addizionale. A farsene carico è stata la fiscalità generale, con una massiccia utilizzazione del debito pubblico, che certo non potrà essere mantenuta allo stesso livello, tenuto conto che già oggi l’Italia è un sorvegliato speciale. Al ritorno del patto di stabilità, comunque aggiornato, dovrà cominciare a scalare una montagna costituita da un debito del 160 per cento del Pil, certo destinato accrescersi col mutuo acceso con l’UE nel quadro del *Next Generation UE*.

3. Bene, conosco bene tutti i relatori, un vantaggio che si paga col precederli largamente negli anni, sì può dire che coprano l’intera penisola, ma a prescindere da questa ampia rappresentanza geografica, hanno sviscerato con una ricca produzione scientifica questa materia, non senza cimentarsi in una proiezione rispetto al dopo pandemia, il cui superamento oggi diamo per scontato, ma solo incrociando strettamente le dita. Premetto che io vi risparmierò prolissi interventi fra le relazioni, ma al tempo stesso vi chiederò il rispetto dell’orario assegnatovi, 25 minuti, con 5 minuti di abbuono debitamente preannunciati.



# LINEE DI INDIRIZZO E PROPOSTE PER LA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Marco Barbieri\*

Il tema degli ammortizzatori sociali, di cui mi sono ripetutamente occupato non solo dal punto di vista scientifico, è per me di grande fascino e, nel mio giudizio, come quasi tutti i temi della nostra materia, può essere affrontato in profondità solo in prospettiva storica.

Noi tutti sappiamo come nasce il sistema degli ammortizzatori sociali, e in particolare come nasce l'integrazione salariale dentro la tragedia della seconda guerra mondiale; mentre un poco meno noto ed esplorato mi pare il tema della tutela contro la disoccupazione e molto meno quello delle tutele previdenziali del lavoro autonomo.

Tuttavia, è usuale tra gli studiosi e le studiose rimproverare il legislatore italiano di non aver mai adottato un modello universalistico, e anzi, si parla di balcanizzazione del *Welfare* all'italiana, non del tutto a torto. Ritengo però si tratti di una critica ingiustificata, perché l'estrema frammentarietà del sistema italiano degli ammortizzatori sociali dipende dal carattere altrettanto frammentato e variegato del nostro sistema economico e produttivo: noi abbiamo una quantità di imprese assolutamente senza confronto con la media dei paesi europei comparabili, e per esempio nel nostro sistema le imprese hanno dimensione media di 4,2 addetti al 2019<sup>1</sup>, cresciuta sì nell'ultimo decennio, ma nettamente inferiore a quella delle imprese tedesche (nel 2019 12,2 addetti)<sup>2</sup>, e ancor più nella manifattura (10 addetti contro 39)<sup>3</sup>.

---

\* Professore Ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Foggia.

<sup>1</sup> Fonte: elaborazione su dati ISTAT, in [https://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA\\_ASIAUE1P](https://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA_ASIAUE1P).

<sup>2</sup> Fonte: elaborazione su dati DESTATIS Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/.online?operation=previous&levelindex=2&step=2&titel=Ergebnis&levelid=1634848021062&acceptscookies=false#abreadcrumb>.

<sup>3</sup> E. QUINTAVALLE, *L'Italia cresce poco? I falsi miti sulle Pmi smontate dai numeri del*

Questa frammentazione ha fatto sì che, soprattutto con riferimento alla storia dell'integrazione salariale, in tutti i passaggi fondamentali dell'evoluzione della disciplina, dall'origine bellica nei contratti collettivi corporativi, all'invenzione della cassa straordinaria, al tentativo di razionalizzazione della l. n. 223/1991, nato e velocissimamente morto a partire dal d.l. non convertito n. 398/1992 e poi al termine dell'ingloriosa serie di decreti legge non convertiti con la l. n. 236/1993, fino all'ultimo intervento di sistema che è quello figlio della delega del c.d. *Jobs act*, cioè il d.lgs. n. 148/2015, *sempre* il legislatore ha rincorso le situazioni di emergenza sociale che il ciclo economico proponeva.

Dove si è posta, per la prima volta e veramente, la questione dell'universalità della tutela, in forma non retorica ma come progetto effettivo di riconfigurazione del sistema? Non, come ho detto, con la l. n. 223/1991, che pure fu un rilevante sforzo legislativo di razionalizzazione: ma, appunto, di razionalizzazione dell'esistente.

Voi sapete che, in realtà, esiste un sintagma che, credo, risalga da noi alla Commissione Onofri<sup>4</sup>, che è l'universalismo selettivo. Ora, l'universalismo selettivo era sostanzialmente, in quella prospettiva, un *welfare non universale*, ma sottoposto alla prova del bisogno. Ci tornerò più avanti.

Non se ne fece nulla, in realtà, fino al 2009, cioè all'esplosione del ricorso all'integrazione sociale in deroga per attenuare le conseguenze socialmente devastanti della crisi importata in Europa dagli Stati Uniti, alla quale l'Europa stessa rispose nella maniera più sbagliata: orbene, di questa fase di disciplina degli ammortizzatori sociali ho scritto all'epoca un paio di volte<sup>5</sup> e, quindi, anche per ragioni di tempo mi permetterete un semplice rinvio, senza riassumere in questa sede le argomentazioni giuridiche che adoperai allora. Siccome però alla vicenda presi parte in veste istituzionale, vorrei raccontare un retroscena istruttivo: la gravità della crisi economica del 2008-2009 determinò il governo di destra dell'epoca, nella sua saggezza, ad appellarsi all'Unione Europea, da un lato, e alle Regioni, dall'altro, per trovare i mezzi innanzitutto finanziari con i quali

---

*Made in Italy*, il *Sussidiario.net*, 21 luglio 2021, <https://www.ilsussidiario.net/news/litalia-cresce-poco-i-falsi-miti-sulle-pmi-smontate-dai-numeri-del-made-in-italy/2196953/>.

<sup>4</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. *Relazione finale*, 28 febbraio 1997 (reperibile in <https://www.fondazionegorrieri.it/index.php/component/zoo/item/la-riforma-del-welfare-dieci-anni-dopo-la-commissione-onofri-2>).

<sup>5</sup> Il rinvio è a M. BARBIERI, *Ammortizzatori sociali in deroga. Riflessioni a partire dal caso della Puglia*, in P. CURZIO (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009, pp. 83-113; e ID., *Ammortizzatori in deroga e modelli di welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in RGL, 2011, I, pp. 379-405.

generalizzare l'istituto della cassa integrazione in deroga che, fino ad allora, aveva avuto applicazioni estremamente circoscritte. E in effetti noi abbiamo sostanzialmente governato quella fase attraverso l'abuso, che va così qualificato, dei fondi europei con il consenso tacito, e neanche tanto tacito (ne parlai di persona con l'allora Commissario europeo al Lavoro che era Laszlo Andor, appositamente venuto a Roma per discutere con le Regioni) della stessa Unione Europea.

Quella operazione può essere variamente apprezzata, sia dal punto di vista dell'ispirazione politica, sia dal punto di vista dei dettagli tecnici. Per quanto mi riguarda, l'ho definita come la via storta all'universalizzazione della tutela: era storta perché era soggetta ad una serie di incertezze, a cominciare dal fatto che, se vogliamo fare i giuristi, la situazione soggettiva dei beneficiari non era una situazione di diritto soggettivo pieno, perché era sottoposta ad una serie di vincoli procedurali volti a garantire la copertura finanziaria delle misure messe in campo, il che ha prodotto una serie di problemi pratici che adesso non ci interessano.

Negli anni successivi, anziché procedere dall'universalizzazione storta (e a carico dell'Unione Europea) costituita dalla generalizzazione della Cassa integrazione in deroga, verso una universalizzazione sistematica e coerente, il legislatore ha fatto passi indietro, cioè ha ritenuto l'intervento della Cassa in deroga, in quelle forme universalistiche quanto meno rispetto ai destinatari, un tampone emergenziale che doveva rientrare, fino all'intervento del d.lgs. n. 148/2015 che, naturalmente, è stato anche studiato e commentato da alcuni dei colleghi che parleranno dopo, sul quale io vorrei fare in questa sede soltanto una osservazione sull'ispirazione politica delle scelte di quel legislatore.

Nella mia opinione, questa ispirazione potrebbe esser riassunta con le parole: "chi ce li ha gli ammortizzatori se li tiene, nella forma in cui li ha (chi ha solo la straordinaria, chi solo l'ordinaria, chi la Cisoa, ecc. ...); per chi non ce l'ha, se la vedano le parti sociali (fondi bilaterali dell'art. 26, nonché quelli più antichi e stabilizzati dell'art. 27); se poi proprio non ce la si fa, per le imprese anche piccole – ma non per le micro imprese, che restano senza –, inventiamoci quella cosa che, dentro la l. n. 92/2012, era il fondo residuale e che, poi, è stato il FIS".

Quindi, un meccanismo a scalare, rivolto sostanzialmente (si pensi anche all'abrogazione, poi rientrata temporaneamente, per il 2019 e 2020, con il decreto c.d. ponte Morandi di Genova<sup>6</sup>, dell'art. 3 della l. n. 223) a

---

<sup>6</sup> Art. 44 d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni in l. 16 novembre 2018, n. 130.

realizzare l'idea che si dovesse limitare il ricorso agli ammortizzatori sociali, rendendo più rapida la ricollocazione sul mercato del lavoro delle persone che ne fossero state beneficiarie per un periodo. Una misura *anti-labour*, come nell'ispirazione generale di quei provvedimenti.

Poi è venuta la pandemia. La pandemia è stata, come tutti sappiamo, un problema terrificante per l'entità di vite umane colpite e anche per le conseguenze economico-sociali (calo del PIL ai prezzi di mercato nel 2020 del 7,9%), al cui confronto sfigura la stessa crisi del 2008-9 (nel 2009 il calo fu del 5,5%).

Dal punto di vista degli ammortizzatori sociali, le ragioni sanitarie hanno condotto al blocco parziale, ma rilevante, delle attività in una serie di settori, con conseguenze a catena su filiere che non erano tutte conoscibili, e tanto meno riconducibili alla classificazione Ateco: il che ha prodotto una necessità di sostegno immediato.

Il legislatore del 2020 ha compiuto una scelta politica (se si vuole avere uno sguardo sullo scenario, che gli organizzatori mi hanno cortesemente chiesto di illustrare, le considerazioni in tema sono inevitabili): la scelta avrebbe potuto essere l'andare verso un "cambiamento di paradigma", per il quale però il "momento storico non era tale da consentir[lo]", a giudizio di una protagonista come Simonetta Renga<sup>7</sup> (c'è stato, per esempio, il professor Tridico, valente economista presidente dell'INPS, che aveva proposto, inizialmente<sup>8</sup>, di andare verso qualcosa che somigliasse molto al *basic income*, così caro in Italia a Papi Bronzini e ad altri); oppure (questa era la scelta che ha compiuto il legislatore e che credo avrebbe compiuto qualunque legislatore e qualunque Governo) adoperare il sistema esistente, per ragioni di fretta e di ipotetica semplicità, rifinanziandolo ed estendendolo in modo sufficiente a sostenere i redditi senza causare una ondata di licenziamenti, che è quello che è accaduto poi, perché questo combinato disposto "causale integrazione salariale covid-universalizzazione dei destinatari della integrazione salariale-blocco dei licenziamenti" ha, secondo fonti ampiamente insospettabili (studi provenienti da istituzioni come la Banca d'Italia<sup>9</sup>) determinato

---

<sup>7</sup>S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in RDSS, 2021, p. 267.

<sup>8</sup>In una intervista a *Repubblica* del 17 marzo 2020 Tridico aveva osservato: "avrei preferito un Reddito di cittadinanza allargato a tutti, senza le condizionalità di quello esistente. Una sorta di *basic income*" (in [https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/03/17/news/tridico\\_usate\\_il\\_sito\\_inps\\_per\\_avere\\_il\\_bonus\\_baby\\_sitter\\_noi\\_operativi\\_in\\_due\\_setti\\_mane\\_-251571984/](https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/03/17/news/tridico_usate_il_sito_inps_per_avere_il_bonus_baby_sitter_noi_operativi_in_due_setti_mane_-251571984/)).

<sup>9</sup>E. VIVIANO, *Alcune stime preliminari degli effetti delle misure di sostegno sul mercato*

la salvezza di qualche centinaio di migliaia di posti di lavoro e un sostegno al reddito che, a sua volta, avendo riguardato diversi milioni di persone, è stato di per se stesso un elemento importante di sostegno all'attività economica.

Quindi, il legislatore, dovendo scegliere, ha scelto, come era probabilmente inevitabile, di adoperare gli ammortizzatori esistenti

Come sappiamo, ne ha scritto Riccardo Del Punta<sup>10</sup>, in realtà, questa scelta si è successivamente scontrata con il fatto che un sistema estremamente frammentario – e che frammentario era rimasto, per chiara intenzione del legislatore, anche dopo il *Jobs Act* del 2015 – non si prestava ad un uso universalistico. Infatti, c'è gente che è rimasta fuori dal campo di applicazione delle tutele emergenziali; c'è stato pure il coinvolgimento delle Regioni, che aveva una ragione nel 2009, quando le Regioni erano il tramite per la gestione dei fondi europei come ho già detto, ma che nel 2020 non aveva alcuna ragione: infatti, è durato lo spazio di un decreto<sup>11</sup> e di una serie di problemi applicativi piuttosto intensi, ma poi dal secondo decreto legge dell'emergenza pandemica è caduto l'intervento regionale<sup>12</sup>, anche perché nel frattempo le Regioni avevano peraltro dimostrato di non essere all'altezza dell'emergenza, producendo una serie di differenziazioni e di complicazioni, alcune delle quali anche abbastanza assurde, delle quali non a torto si sono lamentate le associazioni datoriali.

Quindi, il mio giudizio è che il legislatore ha generosamente fatto il possibile, *ma* per una via che gli precludeva la meta divisata, meta che era, nell'impostazione dell'allora Ministra del Lavoro sen. Nunzia Catalfo, non lasciare nessuna persona fuori del sistema di protezione sociale<sup>13</sup>.

---

*del lavoro*, Banca d'Italia, Note Covid-19, 16 novembre 2020 (leggibile in <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/alcune-stime-preliminari-degli-effetti-delle-misure-di-sostegno-sul-mercato-del-lavoro/>), che valuta i licenziamenti impediti dalle misure assunte a circa seicentomila (p. 5).

<sup>10</sup>R. DEL PUNTA, *CIG per sempre? Sui dispositivi di sostegno al reddito nella pandemia da coronavirus*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 399-402.

<sup>11</sup>Art. 22, comma 1, d.l. 17 marzo 2020, n. 18.

<sup>12</sup>Art. 71 d.l. 19 maggio 2020, che ha inserito nel d.l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, l'art. 22-*quater*, che al comma 1 prevede che “i trattamenti di integrazione salariale in deroga di cui all'articolo 22, per periodi successivi alle prime nove settimane riconosciuti dalle Regioni, sono concessi dall'Inps a domanda del datore di lavoro [...]”.

<sup>13</sup>Nelle parole della sen. Catalfo: “lo sforzo che è stato fatto dal Ministero del lavoro durante la pandemia è stato quello di assicurare a tutti i lavoratori dipendenti una tutela, aprendo la strada a un sistema di copertura pressoché generalizzata” (Camera dei deputati, *Atti parlamentari. Seduta del 15 luglio 2020. Resoconto stenografico*, p. 54).

A un certo punto, si è posto il problema di cominciare a pensare alla post-pandemia, e questa auspicata prospettiva ha prodotto, come sapete tutti, sette mesi di un lavoro intensissimo della apposita Commissione nominata e presieduta dall'allora Ministra Catalfo, che informalmente ho coordinato, il cui frutto finale è stato il documento del 22 febbraio 2021 intitolato *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universale degli ammortizzatori*<sup>14</sup>, che abbiamo reso pubblico a mandato terminato, e la cui mole di cinquantadue pagine tedia il lettore più interessato, tra scenari economici e proposte di intervento.

Questo documento ha avuto anche una vicenda piuttosto complicata, perché ha avuto una prima bozza a settembre, seguita da molte altre, e immediatamente si è aperto il problema del calcolo dei costi, e si è aperta anche una polemica su alcuni giornali (sul Sole24Ore abbiamo trovato sia una valutazione dei costi assolutamente priva del minimo fondamento<sup>15</sup>, sia valutazioni censorie di colleghi che parlarono, senza conoscere nulla dei lavori in corso, di “forte matrice assistenziale” della proposta<sup>16</sup>). Ci tornerò nel seguito dell'esposizione.

Successivamente, a metà gennaio 2021, erano stati calendarizzati gli incontri con le parti sociali per presentare questa proposta, ma si rese necessario rinviarli *sine die* per la sopravvenuta crisi di Governo.

I componenti della ricordata Commissione<sup>17</sup> hanno poi ritenuto, essendo stati formalmente incaricati con decreto ministeriale, di inviare il documento finale dei propri lavori al nuovo Ministro del Lavoro on. Andrea Orlando, ma quegli ha ritenuto di dare neppure un cenno di ricevuta, oltre che non rispondere, pur annunciando ripetutamente alla stampa che si sarebbe rifatta la riforma a febbraio, poi a marzo, adesso a giugno e poi vedremo quando e, soprattutto, che cosa verrà fuori.

---

<sup>14</sup> Il testo completo della proposta è disponibile in <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalitica-degli-ammortizzatori-sociali/>.

<sup>15</sup> C. TUCCI, *Ammortizzatori e disoccupazione: così cambiano (e si estendono) i sussidi*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 ottobre 2020, p. 6, che nell'articolo a stampa non riporta stime dei costi, ma nel sommario della coeva versione *on-line* afferma che “Secondo le prime stime il pacchetto costa 20 miliardi nella fase di transizione, 10 miliardi a regime” (in [https://www.ilssole24ore.com/art/ammortizzatori-e-disoccupazione-cosi-cambiano-e-si-estendono-sussidi-ADW43BU?re-fresh\\_ce=1](https://www.ilssole24ore.com/art/ammortizzatori-e-disoccupazione-cosi-cambiano-e-si-estendono-sussidi-ADW43BU?re-fresh_ce=1)).

<sup>16</sup> Così si esprime il collega Sandro Mainardi, con dichiarazioni riportate nell'articolo ricordato nella nota precedente.

<sup>17</sup> Marco Barbieri, Dario Guarascio, Mariella Magnani, Vito Pinto, Simonetta Renga: un professore di politica economica e quattro giuslavoristi/e.

E dunque ora tocca venire allo scenario come si prospetta oggi, alla metà di giugno 2021, e quali siano stati i punti di criticità veri sinora emersi.

Di nuovo occorre convenire con Renga, la quale ha scritto che, in realtà, la scelta fondamentale fatta era conforme alle intenzioni del legislatore di quell'epoca, cioè di non abbandonare un modello previdenziale-assicurativo, o, se si preferisce, di non andare verso un modello direttamente beveridgiano; e questa è una prima scelta di fondo, che la Commissione ha compiuto, direi in corrispondenza di un mandato politico che non contemplava l'intenzione di un mutamento così radicale.

In secondo luogo, in un seminario, tenuto *on line* alla presenza della Ministra l'anno scorso, dell'Università Cattolica, organizzato da Marco Marazza<sup>18</sup>, io definii l'ispirazione della riforma possibile come un *universalismo differenziato*: e qui occorre un chiarimento terminologico, che mi fu sollecitato già all'epoca da qualche collega. Peraltro, *universalismo differenziato* fu anche l'espressione adoperata dalla sen. Nunzia Catalfo nel *question time* della Camera dei deputati il 15 luglio 2020<sup>19</sup>, talché essa potrebbe essere considerata il riassunto dell'impostazione politica del precedente Governo.

Che cosa vuole dire *universalismo differenziato* e che cosa c'è di diverso dall'*universalismo selettivo* cui ho fatto cenno in precedenza?

Una prima osservazione al proposito che desidero proporvi è che anche nel Rapporto Beveridge, l'*universalismo* della *Social Insurance* è pur sempre articolato secondo quattro classi diverse in cui si propone di ripartire la popolazione in età lavorativa, oltre alle due relative a chi non sia ancora in età di lavoro e chi non lo sia più, e la contribuzione è differenziata per sesso, data la necessità di far corrispondere ai mariti la contribuzione per le mogli casalinghe<sup>20</sup>.

La seconda osservazione è che la tesi dell'*universalismo selettivo* – che forse è un ossimoro, come ha scritto Michele Raitano<sup>21</sup> – appare tuttora

---

<sup>18</sup> *La questione lavoro nel 'piano semplificazioni': ammortizzatori sociali e lavoro agile*, Roma, Università Cattolica, 3 luglio 2021 (registrazione disponibile in <https://www.cattolicanews.it/lavoro-le-universita-una-via-importante-per-il-reskilling-dei-giovani>).

<sup>19</sup> Camera dei deputati, *Atti parlamentari. Seduta del 15 luglio 2020. Resoconto stenografico*, p. 55.

<sup>20</sup> W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, London, 1942, par. 19, oggi consultabile in <http://pombo.free.fr/beveridge42.pdf>.

<sup>21</sup> M. RAITANO, *Universalismo e selettività*, in Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali, *Glossario delle disuguaglianze sociali*, leggibile in <http://www.disuguaglianze-sociali.it/glossario/?idg=99>.

l'ipotesi dominante: ma direi che si tratta di una posizione incompatibile con un orientamento *pro-labour*.

Dunque, quando la Commissione Onofri propose un Minimo Vitale che avrebbe dovuto “diventare il principale istituto di redistribuzione monetaria del nostro sistema”, lo qualificò come un “istituto universale nei beneficiari, ma selettivo nell'erogazione dei mezzi in funzione del reddito familiare equivalente”<sup>22</sup>. E, più in generale, affermò che “la riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni”<sup>23</sup>: selettività che trovava il suo strumento principe nella prova dei mezzi. Il bisogno, in tali casi, non era presunto, ma andava accertato volta per volta attraverso una accurata selezione dei beneficiari.

Non che mancasse – già allora, un quarto di secolo fa – la consapevolezza dell'alternatività tra universalismo e selettività, a cui la stessa Commissione Onofri dedicò alcune pagine del proprio lavoro, definendolo il quesito intorno al rapporto tra le due possibilità come “il primo e più importante”. Al proposito si osservava che “agli interventi di tipo selettivo possono essere rivolte diverse critiche: l'invasione della sfera privata; lo stigma e gli effetti di minore coesione sociale; la difficoltà di identificazione dei potenziali beneficiari e la conseguente imperfetta redistribuzione delle risorse. Il loro principale punto di forza è la maggiore sostenibilità finanziaria rispetto ai sistemi universali”, pur ammettendo che “la discussione sulla superiorità relativa di un sistema o dell'altro non può dirsi in realtà risolta”<sup>24</sup>.

Non inesattamente, è stato osservato che “l'universalismo selettivo è la proposta chiave formulata dalla Commissione Onofri ai fini della riforma delle politiche contro la povertà”<sup>25</sup>.

Si può ritenere che questa prospettiva abbia, consapevolmente o meno,

---

<sup>22</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997 (reperibile in *Appendice* al volume citato alla nota 25 e in <https://www.fondazionegorrieri.it/index.php/component/zoo/item/la-riforma-del-welfare-dieci-anni-dopo-la-commissione-onofri-2>), p. 89.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 18.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 90, per tutte le citazioni precedenti.

<sup>25</sup> E. GRANAGLIA, *Universalismo e selettività: necessità, condizioni, criticità*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del Welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 125 ss. (il volume raccoglie i contributi discussi nel convegno organizzato da Astrid, Fondazione Ermanno Gorrieri, Istituto per la Ricerca Sociale, a Roma il 4 dicembre 2007, i quali sono disponibili in formato pdf nel sito indicato alla nota 22), p. 1 (del pdf).

molto influenzato l'approccio di forze politiche almeno apparentemente differenti, e di conseguenza scelte legislative di vario genere dell'ultimo ventennio abbondante, che qui non posso ripercorrere in dettaglio.

Ancora ne troviamo ampia traccia nel cd. Piano Colao, che non lascio nell'abbandono che meriterebbe (e in cui opportunamente l'aveva lasciato il precedente Governo, che pure l'aveva commissionato) solo perché le idee ivi contenute mi pare, come si vedrà in conclusione, si stiano ripresentando nel dibattito *de iure condendo* di queste settimane. È stato puntualmente osservato, ancora da Elena Granaglia<sup>26</sup>, che esso conteneva una "sottovalutazione della dimensione universale e di bene comune del welfare"<sup>27</sup>, e "l'accettazione, quanto meno implicita, di una visione dei mercati quale luogo naturale"<sup>28</sup>, oltre all'assenza della dimensione del funzionamento dei servizi pubblici<sup>29</sup>. Tutte queste critiche mi paiono condivisibili.

Noi invece abbiamo chiamato *universalismo differenziato* la nostra impostazione proprio per *differenziarla* da quella dell'*universalismo selettivo*. Siamo partiti, come già dicevo in apertura, dalla constatazione dell'estrema frammentarietà del sistema attuale di ammortizzatori sociali, più evidente nel campo degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, o se preferite della Cassa integrazione, ma ben presente anche nel campo della tutela contro la disoccupazione involontaria. Tuttavia, come ho già detto, abbiamo ricondotto questa frammentarietà non a qualche prava inclinazione del legislatore, che avrebbe attraversato i decenni, ma al carattere altrettanto frammentato e variegato del nostro sistema economico e produttivo.

La ragione non contingente per abbandonare il carattere frammentario del sistema degli ammortizzatori l'abbiamo individuata nelle "caratteristiche di maggiore incertezza e turbolenza permanente che presumibilmente segneranno la fase futura per un tempo non prevedibile [e che] rendono socialmente equo ed economicamente opportuno prevedere che la copertura divenga universale, non essendo prevedibile che spontaneamente il

---

<sup>26</sup> E. GRANAGLIA, *Quale idea di welfare? Alcune riflessioni a partire dal "documento Colao"*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 129/2020, 15 giugno 2020, p. 1.

<sup>27</sup> E appropriatamente l'autrice motivava la critica anche a proposito della "proposta di accentuazione delle agevolazioni al welfare aziendale che è fonte inevitabile di iniquità orizzontali" (ancora a p. 1): sul che le organizzazioni sindacali avrebbero molti seri motivi di riflessione, se ne avessero desiderio.

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 2.

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 3.

mercato produca nuovi equilibri in tempi ravvicinati. Non vi sarà alcuna professionalità, alcun tipo di lavoro, alcun settore o alcuna impresa che possa essere certamente al sicuro da necessità di sostegno pubblico; e a questa domanda di sostegno e dunque di stabilizzazione delle aspettative – con guadagno dell’intera situazione economica – occorre rispondere con una riforma che tocchi in profondità le disposizioni legislative vigenti”<sup>30</sup>.

Per dirla in sintesi, l’*universalismo differenziato* tende all’identità delle prestazioni, salvo casi particolari come l’agricoltura o il lavoro autonomo, e ammette differenziazioni solo per quanto riguarda i meccanismi contributivi (a differenza della proposta di Beveridge, che la prevedeva solo tra uomini e donne) e la gestione delle prestazioni tendenzialmente uniformi. È opportuno sottolineare come il principio assicurativo non contrasti affatto con l’identità delle prestazioni, giacché l’identità riguarderebbe il tipo di prestazioni garantite, la loro durata e i meccanismi di calcolo, non certo gli importi percipiendi. Va particolarmente sottolineato che ne era affermato l’*“universalismo* perché, per la prima volta nella storia italiana, si intende[va] fornire una protezione sociale che copr[isse] e assicur[asse] tutti e tutte coloro che vivono del proprio del lavoro, in qualunque forma esso sia prestato, come indica l’art. 35, comma 1, Cost.”<sup>31</sup>.

In sostanza, si era proposta *una riforma finalmente davvero universalistica*, con la copertura di tutti i soggetti che possono trovarsi in situazioni di bisogno, in relazione alle situazioni di mercato.

La differenziazione, invece, era una differenziazione che, nella proposta che voi certamente avrete avuto quanto meno occasione di sfogliare, riguardava soprattutto i meccanismi di finanziamento.

In effetti, la copertura di buona parte dei lavoratori e delle lavoratrici delle microimprese, e il trattamento differenziato dei e delle dipendenti di quelle piccole<sup>32</sup>, aveva una giustificazione nella convinzione che la persona

<sup>30</sup> Tavolo tecnico di studio sulle tematiche concernenti le forme e gli strumenti di sostegno al reddito, con il compito di definire linee di indirizzo ed interventi per una riforma delle normative in materia di ammortizzatori sociali, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, Roma, 22 febbraio 2021, p. 12 (pubblicato in <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalistica-degli-ammortizzatori-sociali/>).

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Riferimenti nell’art. 2 della Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, e nel decreto Ministero Attività produttive 18 aprile 2005 (Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese).

licenziata da una azienda di tre persone avrebbe prima o poi trovato un altro lavoro, senza che la sua situazione comportasse gravi problemi sociali, potendo soccorrere al più l'indennità di disoccupazione, magari accompagnata da adeguate condizionalità per sollecitare un comportamento proattivo.

Del resto, esiste una vastissima corrente dottrinale, di giuslavoristi e di economisti, che si appassiona al tema dei mercati transizionali del lavoro, come se in Italia vi fosse piena occupazione, in sostanza intendendo, secondo una tradizione che risale almeno alle *New Poor Laws* del governo di Lord Grey, del 1834, che la persona disoccupata è responsabile di tale sua condizione: dunque, manifestando come nell'Inghilterra di quell'epoca l'odio permanente del capitale e dei suoi apologeti verso gli oziosi, o meglio coloro che si sottraggono allo sfruttamento.

Senonché, la crisi economico-sociale collegata alla pandemia ha creato, o reso drammatica laddove già c'era, come in quel terzo del Paese che è il Mezzogiorno d'Italia, un problema di carenza di domanda globale: quindi, il problema non è quello delle transizioni, che sono fenomeno marginale in questa situazione.

Voi avete visto in questi giorni, peraltro, la ridicola polemica mediatica sui lavoratori che non si trovano, su cui stenderei un velo pietoso: se davvero un effetto dei provvedimenti legislativi del 2019-2020, emergenziali e no, fosse stato l'innalzamento del salario di riserva<sup>33</sup>, questo – sebbene difficilmente lo si potrebbe considerare un effetto intenzionale delle scelte del legislatore – dovrebbe essere socialmente e politicamente apprezzato, essendo fattore positivo nell'evoluzione del mercato del lavoro.

In ogni caso, per i lavoratori subordinati, l'idea sottesa alla proposta di riforma della Commissione Catalfo è che siccome palesemente, nella faticosa uscita dalla crisi pandemica, non è più vera quella premessa fattuale che aveva tenuto fuori, ancora nel 2015 con il d.lgs. n. 148, le microimprese dall'integrazione salariale, fosse necessario arrivare a un'unica prestazione, di eguale durata, con le medesime causali, in relazione alle quali abbiamo anche cercato di fare un ragionamento di precisazione, oltre a proporre la reintroduzione – non solo temporanea, come era già avvenuto con l'art. 44 del d.l. n. 109/2018<sup>34</sup> – della causa integrabile della cessazione del-

---

<sup>33</sup> Sul quale v. P. TRIDICO, *Economia del lavoro*, Milano, Mondadori, 2019, pp. 37-38, 112-115, 118-119.

<sup>34</sup> Come si sa, l'art. 44 d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito in l. 16 novembre 2018, n. 130, aveva reintrodotta la causa integrabile della cessazione dell'attività, disponendo per il 2019 e 2020 che "il trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale

l'attività aziendale, sia pure soggetta a talune condizioni<sup>35</sup>, che era contenuta nell'art. 3 della l. n. 223/1991, ed era stata soppressa in nome dall'art. 2, comma 70, l. n. 92/2012, senza che il fatto fosse considerato meritevole di illustrazione nella relazione del Governo all'art. 39 del proprio d.d.l. n. 3249: onde è legittimo sospettare che anche questa improvvida decisione fosse da addebitare alla fede mercatistica, e in particolare all'opzione per una più rapida circolazione dei fattori della produzione.

Un altro punto politicamente delicato nelle discussioni informali intercorse con le parti sociali e tra le componenti politiche della maggioranza è stato quello del ruolo che una riforma davvero universalistica avrebbe lasciato agli enti bilaterali, rispetto a quello disegnato dagli attuali artt. 26 e 27 d.lgs. n. 148/2015.

A questo proposito posso evocare l'esempio dell'ABI, cioè dell'organizzazione datoriale delle banche, la quale manifestò una rilevante preoccupazione, perché in quel settore le imprese non ricorrono alla Cassa integrazione guadagni, gestendo invece per tradizione le eccedenze di personale attraverso l'ente bilaterale, con una serie di strumenti – incentivi all'esodo, ecc. – su cui qui non mi posso dilungare. Naturalmente, quell'organizzazione datoriale temeva, a seguito dell'ipotizzata riforma, di essere sottoposta alla contribuzione per assicurarsi contro un rischio di fatto inesistente nel settore.

Né, più in generale, avrebbe incontrato il gradimento delle associazioni di parte datoriale una situazione di doppia contribuzione, nei confronti dell'INPS per quanto avesse riguardato l'integrazione salariale universale,

---

qualora l'azienda abbia cessato o cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale [...] oppure laddove sia possibile realizzare interventi di reindustrializzazione del sito produttivo, nonché in alternativa attraverso specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione interessata”, reintroduzione transitoria la cui durata è stata successivamente estesa anche al 2021 e al 2022 dall'art. 1, comma 278, l. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>35</sup> Si proponeva infatti “Reintroduzione strutturale della causale «per cessazione di attività» con intervento finalizzato, previo accordo sindacale, «alla predisposizione o alla realizzazione di piani di cessione dell'impresa o degli impianti nonché di reindustrializzazione delle aree dismesse con salvaguardia dell'occupazione ad opera dei competenti Ministeri, delle Regioni o dei rispettivi enti strumentali». Intervento della durata massima di 12 mesi prorogabili, per il solo completamento del piano, per ulteriori 6 mesi” (Tavolo tecnico di studio sulle tematiche concernenti le forme e gli strumenti di sostegno al reddito, con il compito di definire linee di indirizzo ed interventi per una riforma delle normative in materia di ammortizzatori sociali, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 28).

e nei confronti degli enti bilaterali esistenti, per quanto avesse comportato l'erogazione di ulteriori prestazioni.

E per rispetto nei confronti delle scelte operate dalle parti sociali, che in alcuni casi ha prodotto enti bilaterali “consolidati” – come furono definiti dall'art. 27 d.lgs. n. 148/2015 –, ma anche perché la conferma del carattere assicurativo del sistema abbinata con l'universalità del nuovo sistema di protezione sociale non avrebbe dovuto comportare, nell'impostazione che si era data alla proposta, una complicazione degli adempimenti a carico dei datori di lavoro, si è preferito confermare la gestione da parte degli enti bilaterali esistenti, ricondotti tuttavia, a differenza di quanto aveva voluto il legislatore del 2015, a una funzione integrativa o aggiuntiva e non sostitutiva.

In sostanza, si è proposto di affidare la gestione della prestazione universale agli stessi enti bilaterali, destinatari unici della contribuzione nei settori dove fossero presenti, e liberi di modulare la contribuzione in relazione alle necessità finanziarie e alle tipologie di prestazioni aggiuntive che eventualmente avessero deciso di erogare, venendo incontro così, fra l'altro, alle preoccupazioni espresse dall'ABI.

Conseguentemente, il vincolare gli enti bilaterali *ex artt.* 26 e 27 d.lgs. n. 148/2015 all'erogazione dell'integrazione salariale nella nuova versione avrebbe trascinato con sé l'abrogazione del Fondo di Integrazione Salariale e della Cassa integrazione in deroga, con l'estensione in modo uniforme a tutti i lavoratori subordinati, compresi quelli dipendenti delle microimprese, dell'integrazione salariale.

A questo proposito, è stato obiettato che, pur dopo la divisata revisione, le cause integrabili non fossero adatte alle imprese di minori dimensioni, in particolare con riferimento a quelle relative alla Cassa integrazione straordinaria.

Va tuttavia osservato che, se appare plausibile pensare che nelle piccole imprese e ancor più nelle microimprese sarebbe difficile ipotizzare un contratto di solidarietà o una necessità duratura di riorganizzazione aziendale, questo si tradurrebbe semplicemente in un minore ricorso a questa forma e a queste causali di intervento dell'integrazione salariale: il che permetterebbe di far valere l'altra leva indicata, cioè la differenziazione non sotto il profilo – da escludere per il carattere generale dei bisogni che la crisi pandemica ha fatto emergere oltre che per ragioni di equità sociale – della prestazioni cui le persone avrebbero diritto, ma sotto quello della modulazione delle aliquote contributive, in aggiunta alla proposta di “*ricalibrare le aliquote contributive, aggravando il contributo addizionale rispetto all'ali-*

*quota ordinaria*”<sup>36</sup>, e in sostanza accostandosi nel meccanismo assicurativo a un sistema bonus/malus, come peraltro era stato proposto in varia forma nei documenti inviati al Ministero da Confindustria, ABI, ANIA.

Qui è utile rammentare che l’art. 29, comma 8, d.lgs. n. 148/2015 ha fissato l’aliquota contributiva ordinaria del FIS allo 0,65% per le imprese che occupino mediamente più di quindici dipendenti, e alle 0,45% per i datori che occupino mediamente sino a quindici dipendenti (e più di cinque, *ex art.* 29, comma 2), nonché una contribuzione addizionale al 4% connessa all’utilizzazione delle prestazioni: abbondantemente inferiori a quelle previste dagli artt. 13 e 23 d.lgs. n. 148/2015 rispettivamente per la contribuzione ai fini dell’integrazione salariale ordinaria, e ancor più alla contribuzione addizionale prevista all’art. 5 dello stesso d.lgs. n. 148/2015.

Tuttavia, malgrado l’aliquota assai ridotta, che difficilmente si potrebbe affermare abbia precluso la permanenza sul mercato delle imprese minori, il rendiconto dell’INPS per l’ultima annata pre-pandemica, cioè il 2019, ci segnala un attivo della gestione del FIS pari a oltre 459 milioni di euro, risultante fra l’altro da 494 milioni di entrate contributive, e soli 22 milioni di prestazioni erogate.

D’altra parte, nello stesso già evocato seminario del 3 luglio 2020 una autorevole dirigente di una tra le maggiori organizzazioni datoriali riconobbe che l’esperienza della Cassa in deroga della fase pandemica aveva dimostrato l’utilità anche per le imprese della generalizzazione dell’integrazione salariale alle imprese minori e aveva pure dichiarato il favore per un ammortizzatore sociale a carattere universale, anche nell’ipotesi che questo comportasse un onere contributivo per le imprese minori sinora escluse dal campo di applicazione della Cassa integrazione<sup>37</sup>: dunque, sarebbe una falsità affermare, come pure è stato fatto in varie sedi mediatiche, che le organizzazioni datoriali sarebbero state contrarie.

---

<sup>36</sup> Tavolo tecnico di studio sulle tematiche concernenti le forme e gli strumenti di sostegno al reddito, con il compito di definire linee di indirizzo ed interventi per una riforma delle normative in materia di ammortizzatori sociali, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 24.

<sup>37</sup> Donatella Prampolini Manzini, Vicepresidente di Confcommercio, il cui intervento inizia a 2.09.40 della registrazione, e i passaggi riassunti nel testo iniziano a 2.10.18, e specie 2.12.18 per quanto riguarda un “fondo universale” con contribuzione (“una piccola quota”, modulata sul numero dei dipendenti, di cui si ipotizzavano persino le aliquote) anche sulle imprese minori (la registrazione è visibile a <https://www.cattolicanews.it/lavoro-le-universita-una-via-importante-per-il-reskilling-dei-giovani>).

Naturalmente, un costo, ma limitato<sup>38</sup>, vi sarebbe stato se, in nome dell'adeguatezza delle prestazioni, fosse stato inserito, con uno scostamento dalla considerazione rigidamente corrispettiva del meccanismo assicurativo<sup>39</sup>, un *minimo* di trattamento di integrazione salariale, che venisse incontro alla situazione dei settori più deboli del mercato del lavoro, e in particolare, come si è visto nella crisi pandemica, alla drammatica situazione sociale di chi – soprattutto donne, come si sa – lavori a tempo parziale, e magari in settori caratterizzati dal lavoro povero. Qui la previsione dell'art. 3, comma 5, d.lgs. n. 148/2015, ha prodotto, in caso di sospensione totale dell'attività, talvolta un intervento della cassa integrazione per un ammontare inferiore persino a quello dell'assegno sociale, onde esigenze di equità sociale hanno condotto alla proposta di parametrare un importo minimo dell'integrazione salariale, individuato attraverso il riferimento al reddito di cittadinanza o quanto meno all'assegno sociale.

Occorre dunque qui discutere la maggiore critica che è stata mossa alla proposta della Commissione ministeriale insediata da Nunzia Catalfo, quella che ne lamenta il *costo eccessivo*, cui ho fatto cenno all'inizio.

Bisogna su questo essere particolarmente netti: universalizzazione dell'integrazione salariale e riforma dell'indennità di disoccupazione sono per questo aspetto temi alquanto diversi.

Nel 2019 nell'equilibrio tra contribuzione incassata e spesa per prestazioni e contribuzione figurativa, sia la integrazione ordinaria sia quella straordinaria presentavano attivi straordinariamente ampi, soprattutto la prima, per un ammontare globale prossimo ai tre miliardi di euro.

Naturalmente il 2020 è stato differente, anche perché andrebbe sempre rammentato che la Cassa in deroga, che ha toccato soglie mai raggiunte, è senza oneri per le imprese e i lavoratori, cioè a totale carico della finanza pubblica.

Tuttavia, tenendo conto di quello che ho già illustrato, si può trarre una prima conclusione: la riforma universalistica dell'integrazione salariale nei termini che avevamo proposto come Linee ministeriale incaricata dall'allora Ministra Nunzia Catalfo si sarebbe potuta fare a costo zero. E, salva l'introduzione di una aliquota davvero minimale per le imprese mi-

---

<sup>38</sup>Si v. Tavolo tecnico di studio sulle tematiche concernenti le forme e gli strumenti di sostegno al reddito, con il compito di definire linee di indirizzo ed interventi per una riforma delle normative in materia di ammortizzatori sociali, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit., pp. 36-41.

<sup>39</sup>Scostamento dalla corrispettività peraltro già esistente nella previsione legislativa dei tetti massimi agli importi dell'integrazione salariale.

norì sinora escluse, senza neppure dover aumentare le aliquote vigenti che, in condizioni normali, producono attivi così larghi come quelli ricordati.

In ogni caso, anche qui le critiche ricevute dalla proposta riflettono un presupposto ideologico privo di basi empiriche, per il quale sarebbe nell'interesse del Paese sempre e in ogni caso la diminuzione del costo del lavoro; talché qualunque anche minimo incremento contributivo, producendo evidentemente l'effetto opposto di aumentare, per quanto molto poco, il costo del lavoro, sarebbe da scongiurare. Ma se non si condivide questa ideologia – non la condivido affatto, anzi direi che all'Italia sarebbe proprio necessario aumentare il costo del lavoro, e in particolare riattivare la frusta salariale, sulla quale legioni di economisti hanno scritto<sup>40</sup> – la critica cade.

Che la riforma non si possa fare per ragioni di costo è dunque, per quanto riguarda le integrazioni salariali, una *sciocchezza propagandistica smentita dalle cifre*, che nasconde male il punto puramente politico-ideologico del tema: vi sono settori sociali e politici appassionati di un sistema di protezione sociale fondato su Enti bilaterali e welfare aziendale, cioè non universalistico e anzi moltiplicatore delle disuguaglianze, sebbene apparentemente fonte di potere sindacale. Non è questo ciò di cui ha bisogno l'Italia, a mio giudizio.

Naturalmente, come si è già detto, diverso sarebbe il ragionamento, specie nella fase di lenta uscita dalla crisi pandemica, per quanto attiene all'indennità di disoccupazione. Qui, sebbene la base del sistema sia pur sempre assicurativa, non vi è dubbio che vi sarebbe un aggravio di costo che non potrebbe essere colmato da un incremento contributivo, se si vuole avere un sistema di *welfare*, non solo pubblico, non solo universale, ma anche più generoso. La quantificazione di questo incremento di spesa appare complessa, essendo strettamente dipendente dall'andamento del ciclo economico e in particolare da tempi e qualità della ripresa dell'occupazione. Voi sapete, forse, che 4 giorni fa la Banca di Italia ha pubblicato proiezioni macro economiche che rivedono al rialzo la situazione economi-

---

<sup>40</sup> Recentemente, è tornato sul tema L. TRONTI, *Investimenti, profitti e ripresa: il problema italiano. Un'analisi di lungo periodo*, in <https://www.economiaepolitica.it/industria-e-mercati/investimenti-profitti-e-ripresa-il-problema-italiano-unanalisi-di-lungo-periodo/>. Ma il dibattito politico – e spesso quello dei giuslavoristi – ignora completamente queste cose, e in genere la produzione scientifica degli economisti non strettamente neoliberali. Peraltro, mi pare che il Governo spagnolo non abbia escluso un incremento contributivo, nella discussione in corso in quel Paese.

ca italiana nettamente rispetto alle precedenti<sup>41</sup>. Se il legislatore, come pare che stia accadendo, continuerà a fare, tra INPS e Ragioneria Generale dello Stato, delle stime di costi che danno per scontato che saremo in pandemia e alle prese con i relativi effetti economico-sociali anche per tutto il 2022, quindi previsioni assai diverse da quelle della Banca d'Italia, sorgerà un ovvio ostacolo. L'idea di un *welfare* più largo sino all'universalismo quanto ai destinatari, e in particolare che non penalizzi la gioventù disoccupata con carriere discontinue, e più generoso negli importi, appare contrastare con l'affermazione che occorra "limitare gli aumenti di spesa di carattere strutturale", come ebbe a dire qualche mese fa l'attuale Ministro dell'Economia<sup>42</sup>: non c'è dubbio che qui necessiterebbe invece uno strutturale aumento della spesa pubblica di parte corrente.

E infatti, nel documento finale della Commissione Catalfo sono contenute pure una serie di stime prodotte dal Servizio statistico attuariale dell'INPS<sup>43</sup>. In esse, pur nella loro estrema cautela, risulta chiaramente che l'estensione dell'integrazione salariale alle imprese attualmente scoperte avrebbe costo zero, producendo anzi un saldo positivo<sup>44</sup>. Per quanto riguarda l'integrazione salariale straordinaria, l'aliquota contributiva di equilibrio sarebbe stata addirittura soltanto dello 0,02% prendendo a riferimento il 2019<sup>45</sup>.

Invece, per l'indennità di disoccupazione le misure proposte avrebbero avuto un costo sensibile. Il raddoppio della durata del periodo di percezione della NASPI<sup>46</sup> e la sospensione del *décalage*<sup>47</sup>, connessi alla maggiore

---

<sup>41</sup> Banca d'Italia, *Proiezioni macroeconomiche per l'economia italiana*, 11 giugno 2021 (in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/proiezioni-macroeconomiche/index.html>).

<sup>42</sup> D. FRANCO, oggi Ministro dell'Economia ma allora Direttore generale della Banca d'Italia, *L'economia italiana e la pandemia*, 52ª Giornata del Credito, Roma, 5 novembre 2020, in [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2020/Franco\\_Giornata\\_del\\_Credito\\_05112020.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2020/Franco_Giornata_del_Credito_05112020.pdf).

<sup>43</sup> Tavolo tecnico di studio sulle tematiche concernenti le forme e gli strumenti di sostegno al reddito, con il compito di definire linee di indirizzo ed interventi per una riforma delle normative in materia di ammortizzatori sociali, *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit., pp. 34-52.

<sup>44</sup> *Ivi*, tab. 9, p. 42.

<sup>45</sup> *Ivi*, tab. 11, p. 44.

<sup>46</sup> L'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, prevede una durata pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni.

<sup>47</sup> L'art. 4, comma 3, d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, prevede la riduzione dell'importo della NASPI del 3% ogni mese dopo i primi tre.

difficoltà di trovare lavoro nella fase di uscita dalla crisi pandemica, è stato stimato che per il 2022 costassero quasi 7,4 miliardi<sup>48</sup>, nell'ipotesi di aumento del 16% del numero di ingressi e di una maggiore durata del godimento dell'indennità del 20%.

Credo perciò che non sarà fatta nessuna seria riforma, e soprattutto che non saranno eliminate le difficoltà della NASPI che colpiscono soprattutto i giovani per il requisito contributivo di accesso, e che presentano quel *décalage* del tutto iniquo socialmente, configurando l'attuale NASPI come uno strumento del tutto inadatto ad una fase di uscita graduale dagli effetti sociali negativi della crisi pandemica.

Altra questione controversa è stata quella delle politiche attive del lavoro. A mio giudizio, è assai significativo che la proposta che sto qui illustrando abbia segnato una discontinuità rispetto al totem costituito, tra le forze politiche e purtroppo anche sindacali, dalle politiche attive del lavoro, perorate come panacea in particolar modo dalle organizzazioni datoriali.

Al contrario, a mio giudizio, il ricettario che ha complessivamente ispirato sino ad oggi le politiche del lavoro e del *welfare* – flessibilità del lavoro, incremento dei fondi per le politiche attive e ammortizzatori fondati su logiche puramente contributive – sia non solo fallimentare rispetto alle finalità divise, ma anche foriero di importanti effetti negativi. Per quanto specificatamente concerne le politiche attive, si è già osservato criticamente che il frammentario assetto istituzionale e la debole capacità delle istituzioni che le governano (Anpal, Regioni, Centri per l'Impiego) compromettono coerenza ed efficacia delle azioni<sup>49</sup>.

Ma il problema è assai più vasto, investendo il paradigma ermeneutico del mercato del lavoro che è alla base di questa impostazione teorica e delle conseguenti scelte politiche. Si tratta della convinzione secondo cui la disoccupazione può dipendere esclusivamente da due fattori: la scarsa appetibilità delle competenze che i lavoratori offrono e il disallineamento del salario che gli stessi pretendono rispetto alla loro produttività. Nel primo caso si invocano le politiche attive e quelle di orientamento e formazione per favorire il corretto '*match*' tra domanda e offerta di lavoro e per scongiurare l'obsolescenza delle medesime competenze. Nel secondo, la flessibilità contrattuale viene introdotta e sostenuta al fine di garantire l'opportuna moderazione salariale.

---

<sup>48</sup> *Ivi*, tab. 16, p. 47.

<sup>49</sup> OECD, *Strengthening Active Labor Market Policies in Italy*, 2019; A. DI STASI, *Le (false) promesse delle politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 139/2020.

La mia opinione è esattamente opposta: la causa principale della disoccupazione, in un mercato del lavoro dualistico come quello italiano – dualistico ovviamente non nel senso *insider-outsider*, ma in quello Nord-Sud –, è la carenza di domanda di lavoro. I dati Eurostat mostrano per l'Italia un tasso di attività pari al 65,7% a fronte di una media nei ventisette Paesi dell'Unione Europea del 73,4%. In secondo luogo, se la carenza strutturale della domanda di lavoro è a sua volta correlata alla carenza di domanda aggregata, causa principale della stagnazione che l'economia italiana ha sperimentato dai primi anni 2000 in avanti, le azioni idonee a contrastarla sono politiche fiscali espansive, incremento dei salari, un vasto piano di investimenti pubblici e, parallelamente a ciò, un potenziamento del sistema di *welfare*, a partire dagli strumenti di sostegno al reddito: l'esatto contrario di quello che i legislatori di questo secolo hanno voluto. In assenza di una tale revisione di politiche fallimentari, la spesa pubblica per le politiche attive del lavoro risulta essere assai costosa e scarsamente utile, come l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato. Da questo punto di vista, la relativa secondarietà delle politiche attive del lavoro nella proposta qui illustrata, che ha fatto scandalo presso i commentatori più ignoranti o più ideologicamente accecati, appare invece una manifestazione della coerenza interna della proposta, pur figlia di posizioni politiche e ideologiche alquanto differenti tra loro, ma proficuamente confrontatesi.

Vi era poi la questione dell'agricoltura, che è un mondo a parte, di cui, in realtà, i lavoristi si occupano molto poco, anche se ho trovato interessante qualche recente monografia e volume collettaneo in tema, visto che si tratta, pur sempre, di un settore che riguarda un milione di persone, cioè non un settore marginale.

Chi conosce la materia, sa quanto il sistema di protezione sociale in agricoltura sia foriero di distorsioni, che talvolta emergono agli onori delle cronache quando si rintracciano condotte delittuose, invero piuttosto diffuse, che realizzano una singolare forma di Stato sociale illegale, come il c.d. mercato delle giornate per gli operai a tempo determinato. Occorre ricordare che la maggioranza dei lavoratori dipendenti denunciati percepisce l'indennità di disoccupazione, ossia più di mezzo milione di persone. La struttura contrattuale che affida ai contratti collettivi provinciali livelli salariali e inquadramento, determina non solo l'impossibilità di avere una misura unica nazionale dell'indennità di disoccupazione ma anche l'allontanamento delle retribuzioni contrattuali da quelle effettive, servendo piuttosto da riferimento per la fissazione dell'indennità stessa. Qui l'intervento legislativo auspicabile sarebbe quello sulle funzioni dei patronati che rac-

colgono e gestiscono le domande per l'indennità di disoccupazione, talvolta persino fungendo da strumento di attività criminose. E qui la proposta di passare a una prestazione di disoccupazione che l'INPS eroghi automaticamente, anziché a domanda, ha suscitato qualche preoccupazione nel campo di organizzazioni sindacali, cui è difficile esercitare un ruolo effettivo, negoziale e di rappresentanza sui luoghi di lavoro, vedendosi limitate a questa funzione di servizio peraltro insidiata, nei confronti degli stessi operai agricoli, dai patronati delle organizzazioni datoriali.

Ancora più complessa politicamente si è manifestata l'idea di estendere la protezione sociale al lavoro autonomo, ospite sconosciuto del nostro sistema di protezione sociale, ma intorno al quale si sono addensati forse i problemi più delicati nel disegno di una riforma davvero universalistica, e che nella crisi pandemica si è manifestato come un punto di grandissima difficoltà sociale, di cui abbiamo avuto segnali in particolare nel dibattito interno alla professione forense.

Sul lavoro autonomo noi avevamo avanzato una proposta molto puntuale, individuando le soglie di reddito dell'intervento, imparando dalla pandemia che misurare il fatturato trimestre su trimestre era un errore molto grave, perché era come estrarre il biglietto della lotteria: non che si possa criticare troppo il legislatore, che ha prodotto una serie di misure di emergenza in una situazione del tutto nuova, e alcune di queste si sono rivelate tecnicamente sbagliate. Noi abbiamo proposto di misurare la crisi reddituale sul triennio precedente, il che ci è sembrato una forma di misurazione della difficoltà di queste persone più razionale e rispondente alla necessità di dare consistenza oggettiva all'evento protetto, con tutte le difficoltà aggiuntive che questo comporta per il lavoro autonomo: mi basti qui richiamare il caso della tutela contro gli infortuni per artigiani o imprenditori agricoli, che la giurisprudenza di legittimità ha collegato a una faticosa distinzione, all'interno delle attività degli stessi soggetti, tra manualità e abitualità da un lato (coperte) e "attività di carattere propriamente individuale – imprenditoriale, ossia quella volta alla organizzazione e direzione dell'attività economica aziendale"<sup>50</sup>, prive di copertura.

Non posso qui trattare il tema – fondamentale, teoricamente interessantissimo e assai discusso in vari rami della scienza giuridica – della distinzione (o meno) tra lavoro autonomo e attività d'impresa nel nostro ordinamento, e peraltro pure in quello eurounitario: ma vorrei segnalare che qui vi è una questione di riferimenti costituzionali, e anche una ragione per

---

<sup>50</sup> Cass. 17 febbraio 2017, n. 4277.

la quale la Commissione Catalfo ha valutato di non intervenire sulle gestioni previdenziali di coltivatori, artigiani e commercianti.

Il punto che si è rivelato veramente conflittuale è stato quello degli oneri per l'istituzione di questa nuova prestazione di sostegno al reddito in costanza di attività per i lavoratori autonomi; alla quale inoltre si sarebbe dovuta aggiungere una misura, non particolarmente rivoluzionaria, per la pulizia dei mercati del lavoro autonomo dai soggetti che possono sopravvivere solo in forme marginali e magari sovente scorrette.

Il precedente legislativo, per quest'ultima, può essere rinvenuto nell'indennizzo erogato dall'INPS a coloro che cessino definitivamente di svolgere le attività commerciali previste dalla legge senza aver raggiunto i requisiti per la pensione di vecchiaia. Questo indennizzo, introdotto in via temporanea dal d.lgs. 28 marzo 1996, n. 207, è divenuto una misura stabile dal 1° gennaio 2019, per effetto della legge di bilancio 2019<sup>51</sup>. L'indennizzo è finanziato con l'aliquota del contributo aggiuntivo dello 0,09% ed è concesso nei limiti delle risorse del Fondo istituito nell'ambito della Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali.

Non è stato su questa pur utile misura che si è discusso, però; ma sull'ammortizzatore in costanza di presenza sul mercato del lavoro autonomo, per il quale la nostra idea era la delimitazione di un'area di beneficiari, dei quali il legislatore individuasse adeguate soglie di reddito, complessivo e non solo professionale, e adoperasse il parametro della riduzione del fatturato oltre un terzo rispetto al triennio precedente, che includesse anche i professionisti ordinistici, che, come voi sapete, sono più di due terzi del totale del lavoro autonomo che risulta iscritto ad un ente previdenziale, fra la gestione separata dell'INPS e le Casse c.d. privatizzate.

Senonché, includere anche i professionisti iscritti alle Casse c.d. privatizzate, come è socialmente indispensabile ed equo, nonché conforme alle previsioni costituzionali di tutela del lavoro in ogni sua forma, poneva la questione dei soggetti su cui far gravare l'onere della nuova prestazione, dato che per le professioni per le quali sono istituite le Casse sussiste un divieto legislativo di finanziamento statale<sup>52</sup>.

Su questo c'è stato un conflitto politico fortissimo, ancorché poco noto in quanto svoltosi sotteraneamente nella discussione tra Ministero e grup-

---

<sup>51</sup> Art. 1, comma 283, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>52</sup> Art. 1, comma 3, secondo periodo, d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509: "Agli enti stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali".

pi parlamentari della maggioranza, perché l'ipotesi su cui si è mosso il Ministero era che fosse possibile che il legislatore imponesse alle Casse, nel rispetto della loro autonomia, una prestazione, come è avvenuto per l'indennità di maternità delle professioniste, che le Casse nella loro autonomia non istituivano e che ha avuto bisogno dell'intervento eteronomo<sup>53</sup>.

Altresì il Ministero riteneva che fosse ancora nella potestà del legislatore, tenendo presente che le Casse sono diverse fra loro e diverse sono le platee sociali al cui sostegno sono preordinate le singole Casse delle professioni ordinistiche (faccio un esempio banale di cattivo uso dell'autonomia delle Casse: la Cassa degli avvocati fa pagare l'indennità di maternità, nella stessa misura, al professionista neo-iscritto e al collega che è milionario), prevedere un meccanismo redistributivo, attraverso una previsione legislativa che affidasse all'autonomia delle Casse la funzione di definire le aliquote, in relazione alla platea degli iscritti, ma che individuasse un'area di non contribuzione con lo stesso limite dei 65.000 euro annui previsti nell'opzione per il regime forfettario, e imporre per di più il principio della progressività della contribuzione, andando a gravare di più i professionisti più abbienti; anche perché noi tutti sappiamo che rientrano nel campo di applicazione delle leggi professionali, e della previdenza per i professionisti affidata alle Casse, soggetti assai diversi: lavoratori autonomi, piccoli imprenditori, imprenditori (anche multinazionali), e, quindi, situazioni organizzative e reddituali del tutto diverse.

Queste idee hanno suscitato una viva resistenza nella parte più abbiente delle diverse categorie professionali interessate, e l'adesione politica a questa resistenza anti-redistributiva ha prodotto una misura legislativa vigente, di iniziativa parlamentare, che io considero un mostriciattolo aberrante, partorito inizialmente in sede CNEL, che è l'ISCRO: una misura infilata nella legge di bilancio per il 2021<sup>54</sup> a furore di esponenti politici della maggioranza nell'incomprensione e sottovalutazione di altri.

La misura esclude i professionisti iscritti alle Casse, essendo riservata a coloro che svolgano lavoro autonomo e siano iscritti alla gestione separata dell'INPS, è dichiaratamente sperimentale e limitata ai tre anni 2021-2023, il sostegno previsto non può superare gli ottocento euro mensili e soprattutto i beneficiari non possono avere percepito nell'anno un reddito superiore a 8.145 euro: requisito idoneo a rendere la disciplina ivi contenuta praticamente inapplicabile, non solo insufficiente ma persino ridicola, e

---

<sup>53</sup> Art. 1 l. 11 dicembre 1990, n. 379.

<sup>54</sup> Art. 1, comma 386-401, l. 30 dicembre 2020, n. 178.

dunque a qualificarla come puramente propagandistica.

Non è difficile, anche per chi non abbia vissuto la vicenda dall'interno, comprendere che i proponenti, o almeno coloro che tra essi fossero consapevoli, intendevano precisamente sbarrare la strada a una misura effettivamente universalistica e per di più redistributiva all'interno delle categorie professionali a vantaggio degli strati meno abbienti.

Beninteso, si possono avere opinioni diverse sull'opportunità della scelta politica della redistribuzione attraverso forme di solidarietà categoriale che facciano pesare in modo progressivo gli oneri di una nuova prestazione, al contrario di quanto sia avvenuto almeno per gli avvocati in tema di finanziamento dell'indennità di maternità: ma escludo che possano deriverne questioni di legittimità costituzionale.

In conclusione e in sintesi, per la proposta che ha formulato la Commissione Catalfo, *universalismo differenziato* voleva dire copertura universale, per la prima volta in Italia, ma restando dentro un meccanismo assicurativo-previdenziale, con una differenziazione non delle prestazioni ma del finanziamento, che tenesse conto di settori e dimensioni di impresa, e che prevedesse, per la prima volta, una copertura per l'intera area del lavoro autonomo.

Che io sappia o abbia compreso, non è questa la strada desiderata dall'attuale Governo, onde si verificherà, credo, per l'ennesima volta nella storia italiana, la vicenda di sedicenti riformisti che, in realtà, non fanno nessuna riforma. Dovendo formulare a questa data una previsione sugli orientamenti del legislatore, ritengo che l'opzione più probabile sia una mera operazione di manutenzione delle norme del 2015 attualmente vigenti, e quindi avremo perso una grande occasione per far fare al *welfare* italiano un passo verso l'universalismo.

È bene essere chiari: io non ho mai pensato che fossero tutti d'accordo, sebbene fosse evidentemente falsa l'idea fatta circolare sui media che non fosse d'accordo nessuno con l'impostazione che ho qui riassunto; impostazione che però sottende una lettura del mercato del lavoro, della crisi italiana, e delle necessità sociali, che è assai diversa da quella che ha ispirato in questi anni la maggioranza del dibattito scientifico come di quello politico, nonché misure legislative come quelle del 2015, come ho provato a illustrare chiarendo quali siano state le questioni più controverse in questi mesi.

L'impressione attuale che si ricava dalle dichiarazioni e dai fatti è che l'attuale Governo stia provando a tornare alle politiche fallite nel ventennio che abbiamo alle spalle. Quindi, come dicevo siamo di fronte alla possibilità di una non-riforma, o quanto meno dell'ennesima riformetta non universalistica. Non ne sono molto lieto.



# LA CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI IERI, OGGI, DOMANI: UNA STORIA SENZA FINE

*Domenico Garofalo* \*

## 1. Premessa

All'interno del macro-tema al quale è dedicato quest'incontro su "I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia", il mio contributo riguarda "La nuova cassa integrazione".

L'espressione, volutamente sintetica utilizzata dagli organizzatori – che ringrazio per il coinvolgimento – fa riferimento non ad una riforma già varata (quindi, allo stato di nuovo non c'è assolutamente nulla), ma ad una riforma preannunciata, che si dice verrà varata entro il corrente anno, che trova un timido addentellato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da ora in breve PNRR), all'interno delle altre riforme di accompagnamento al piano, confuso tra una miriade di interventi diversi per forma e contenuto.

Le parole chiave del PNRR in argomento sono semplificazione e universalizzazione, con il dichiarato obiettivo di adottare un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni e alle instabilità del mercato del lavoro, supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi.

Al fondo di questi auspici si scorgono le Raccomandazioni della Commissione UE di allargare la platea delle imprese e dei lavoratori ammessi alla CIG, onde costruire una rete di protezione più estesa e resistente alle crisi congiunturali.

Sulla base di queste indicazioni, che nella loro genericità tutto dicono senza nulla dire, dovrei attrezzare un ragionamento sulla "nuova CIG": decisamente poca roba!

---

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

E allora per dare un senso al mio intervento non posso che parlare del futuro prossimo, guardando al passato così sintetizzabile:

1. la recente riforma della CIG realizzata nel 2015 con il d.lgs. n. 148/2015 (sono passati appena sei anni dal suo varo);

2. l'esperienza, tuttora in atto, e che potrebbe sopravanzare le scadenze previste a causa del permanere della pandemia, del sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro comunemente definito "Covid-19";

3. le Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali, resa pubblica il 21 febbraio 2021 ed elaborata dalla Commissione Catalfo, della quale hanno fatto parte alcuni colleghi, tra i quali Marco Barbieri e Simonetta Renga.

Lo scenario nel quale si colloca questa ennesima riforma del sostegno al reddito in costanza di rapporto è il seguente:

a) La pandemia, grazie anche ad un massiccio piano vaccinale, sembra regredire e si inizia a parlare in modo sempre più insistente di "ricostruzione post-pandemica"<sup>1</sup>, utilizzando un frasario non dissimile da quello che ha caratterizzato lo scenario socio-economico successivo alla seconda guerra mondiale;

b) Per uscire dalle secche in cui il Covid-19 ha collocato l'economia europea e mondiale, l'UE ha adottato un piano di rilancio dell'economia senza precedenti (quasi un Piano Marshall europeo), che ha visto l'Italia primeggiare tra i Paesi destinatari della massiccia iniezione di risorse (oltre 200 miliardi di euro) stanziata nell'ambito del NGEU e del React-EU;

c) L'utilizzazione di tali ingenti risorse è collegata ad un documento strategico, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (c.d. PNRR), che investe su sei missioni specifiche e che solo in modo estemporaneo si occupa degli ammortizzatori sociali, evidenziando la necessità di una loro riforma;

d) Durante il Governo Conte II, il Ministro del lavoro, Nunzia Catalfo, aveva istituito un tavolo tecnico di esperti con la finalità di elaborare una possibile riforma degli ammortizzatori sociali<sup>2</sup>. Di fatto, il mutamento del clima politico e della stessa maggioranza a sostegno del nuovo Governo

---

<sup>1</sup> Sul punto v. M. CINELLI, *Da «ammortizzatori» a «attivatori» sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in *RDSS*, 2021, p. 249 ss. che condivisibilmente ipotizza un massiccio utilizzo della CIG nella fase post-pandemica per effetto del venir meno del blocco dei licenziamenti.

<sup>2</sup> Sul punto v. S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, 2021, p. 271 ss.

Draghi ha compromesso la possibilità che il documento redatto dal tavolo tecnico possa costituire una base da cui partire per varare la riforma, di cui comunque il PNRR ribadisce la necessità;

e) Lo stato di emergenza pandemica, proclamato oltre un anno fa, è tuttora in atto e ha prodotto un *corpus* normativo tarato sulle necessità connesse al dilagare del Covid-19, di cui non si comprende il destino una volta superata l'emergenza, e cioè se trattasi di una "normativa usa e getta", oppure se qualcosa di esso sopravvivrà innestandosi sulla disciplina del 2015, o sull'ennesima riforma che il Governo si appresta a varare, alla luce del PNRR.

## 2. Qualche numero sul ricorso alla CIG

Il dato certo è quello relativo al massiccio impiego di CIG e Assegno Ordinario cui si è fatto ricorso a partire dal 2020, rispetto al 2019, come emerge dalle tabelle riportate a seguire.

2019			
	Ore autorizzate agli operai	Ore autorizzate agli impiegati	Totale ore autorizzate
+ Ordinaria	88.478.549	16.958.613	105.437.162
+ Straordinaria	108.388.735	44.599.632	152.988.367
+ Deroga	1.050.214	177.859	1.228.073
Subtotale	197.917.498	61.736.104	259.653.602
Ass. ord.			16.628.850
Totale			276.282.452

2020			
	Ore autorizzate agli operai	Ore autorizzate agli impiegati	Totale ore autorizzate
+ Ordinaria	1.362.203.095	617.583.139	1.979.786.234
+ Straordinaria	90.787.537	91.518.223	182.305.760
+ Deroga	393.746.907	404.847.715	798.594.622
Subtotale	1.846.737.539	1.113.949.077	2.960.686.616
Ass. ord.			1.368.346.809
Totale			4.329.033.425

Saldo percentuale 2019-2020		
	Ore autorizzate agli operai	Ore autorizzate agli impiegati
+ Ordinaria	+ 1.439,60%	+ 3.541,70%
+ Straordinaria	- 16,2%	+ 105,2%
+ Deroga	+ - 37.392,10%	+ 227522,8%
Totale	+ - 833,1%	+ 1704,4%
Ass. ord. (Totale)	+ 8.128,80	

	Dati in valore assoluto		Dati in valore percentuale
CIGO operai	1.273.724.546	CIGD impiegati	227522,8
CIGO impiegati	600.624.526	CIGD operai	37.392,10
CIGD impiegati	404.669.856	CIGO impiegati	3.541,70
CIGD operai	392.696.693	CIGO operai	1.439,60
CIGS impiegati	46.918.591	CIGS impiegati	105,2
CIGS operai	- 17.601.198	CIGS operai	- 16,2

A questa analisi si può affiancare anche quella condotta in modo sintetico, ma efficace, dalla UIL in ordine alla spesa per intervento CIG negli ultimi 10 anni, da cui emerge un dato interessante, e cioè un significativo attivo della gestione CIGO ed uno passivo, importante, per CIGS e CIGD, che comunque lascia complessivamente in equilibrio positivo il sistema con un avanzo di circa 3,5 miliardi di euro a fine 2019, che sarebbe ancor più elevato se non si fosse fatto massiccio ricorso alla sempre eterna CIGD, visto che il suo saldo differenziale negativo in valore assoluto negli ultimi dieci anni è pari ad oltre 8 miliardi di euro, pur se per il suo finanziamento si attinge alla fiscalità generale.

Ovviamente, l'avanzo di bilancio non solo è stato polverizzato dalla pandemia, ma lo Stato ha dovuto sopperire con risorse proprie agli imponenti oneri determinati dall'esplosione della fruizione dei trattamenti di sostegno al reddito con causale Covid-19, ivi compresi quelli erogati dai Fondi bilaterali di sostegno al reddito.

In assenza di CIGD, quindi, il sistema avrebbe una condizione di bilancio abbondantemente positiva, ma la selettività degli interventi è un elemento che non può non essere tenuto in considerazione, apparendo asso-

lutamente indispensabile una riforma che quanto meno la riduca andando nella direzione di una sostanziale universalizzazione del sistema, che potrebbe alterare il meccanismo di equilibrio se non dovesse essere accompagnato da importanti correttivi non solo giuridici, ma anche di principio.

Esaminando, poi, nel dettaglio i dati, emerge che, come anticipato, le due gestioni in passivo sono quelle della CIGS e della CIGD. Nel primo caso, riemerge il problema atavico della gestione delle crisi aziendali che conducono sovente ad esuberi strutturali; nel secondo, la questione è riconducibile alla citata selettività del sistema, cui si sopperisce con misure fiscalizzate, scaricando sull'erario un costo che andrebbe ripensato sull'*an* e sul *quantum*.

Quanto alla CIGD, il report UIL, giova ricordarlo ancorato al periodo pre pandemia, evidenzia un tendenziale ed inesorabile decremento della stessa, riconducibile al *Jobs Act*, tanto da passare dal miliardo di euro del 2014 ai soli 15 milioni di spesa del 2019 e ai 10 milioni per il 2020, facendo scivolare i percettori di essa dall'area del sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti all'area della povertà: sostanzialmente, alla lenta agonia della CIGD si è sopperito con altri strumenti di natura assistenziale come il RdC.

### 3. Le criticità del sostegno al reddito in costanza di rapporto

Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto è caratterizzato da una spiccata selettività applicativa, riconducibile essenzialmente a specifici limiti dimensionali e a settori che tradizionalmente ne beneficiano.

Le esigenze socio-economiche connesse alla pandemia hanno di fatto eliminato (*rectius* sospeso) la selettività, determinando una temporanea universalizzazione della tutela del reddito dei lavoratori sospesi<sup>3</sup>, con «una decisa virata del sistema verso una prospettiva assistenziale, nel quale il modello delle assicurazioni sociali è destinato a lasciar spazio in misura crescente a forme di intervento che apprezzano non l'apporto contributivo dei beneficiari, bensì lo stato di bisogno degli stessi»<sup>4</sup>. In pratica, dove la tipologia di attività o i limiti dimensionali non consentivano l'erogazione della CIG ov-

---

<sup>3</sup> Cfr. M. CINELLI, *Da «ammortizzatori» a «attivatori» sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, cit., spec. p. 252.

<sup>4</sup> V. G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in *RDSS*, 2021, p. 285 ss., spec. p. 291.

vero dell'Assegno Ordinario a carico dei Fondi Bilaterali di sostegno al reddito si è assistito ad una generalizzazione dello strumento della CIGD, che è letteralmente esploso, passando da poco più di un milione di ore erogate nel 2019 a quasi 800 milioni di ore, cui è stata abbinata una universalizzazione dell'intervento di sostegno dei Fondi bilaterali, resa possibile grazie alla sua fiscalizzazione, poiché giammai i Fondi avrebbero potuto evadere le richieste di intervento, in ragione del principio di pareggio di bilancio previsto dal d.lgs. n. 148/2015<sup>5</sup>.

Dall'analisi comparata dei trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto utilizzati tra il 2019 e il 2020, quindi, emerge che il sistema ha più di qualche elemento che necessita di revisione, dovendosi prendere atto ancora una volta che nessuna delle riforme degli ammortizzatori sociali fino ad ora messe in campo ha funzionato.

La debolezza della l. n. 223/1991 è fin troppo nota e alla stagione dei "licenziamenti impossibili" è seguita quella dei "LSU infiniti" e della "indomita resistenza della CIGD", per cui il lavoratore licenziato restava aggranciato, in una logica meramente assistenziale, ad un sistema di tutele economiche che in alcuni casi è durato anche un decennio, alimentando false speranze di collocazione para-pubblica degli esuberanti e l'immane approfittamento elettorale.

Anche le riforme del 2012 e del 2015, varate con le migliori intenzioni, ancora una volta hanno mostrato le inadeguatezze di un sistema altamente selettivo (quanto a campo di applicazione) e limitativo (quanto a durata dell'intervento) che esclude larghi strati delle attività produttive, pur ciclicamente coinvolte nelle crisi che si abbattano sul nostro sistema produttivo, in quanto il sistema adotta una nozione di "indotto" fortemente restrittiva per cui fuori dei casi previsti dalla legge (mense, pulizie, vigilanza e artigiano con influsso gestionale prevalente al servizio dell'industria), la crisi che pur si abbatte su questo indotto allargato è totalmente priva di tutela.

Ad esempio, la crisi da Covid-19 ha evidenziato che non sono solo le mense aziendali ad aver patito gli effetti del *lock-down* (o del massiccio uso dell'*home working*) o comunque delle restrizioni derivanti dalla pandemia, ma anche l'universo della ristorazione para-aziendale, si pensi alle migliaia di tavole calde, ristoranti e trattorie che somministrano pranzi e cene ai dipendenti di banche, uffici pubblici e privati o liberi professionisti.

---

<sup>5</sup> V. S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, cit.

Un altro esempio potrebbe essere costituito dal rapporto che c'è tra hotel, alberghi, bed & breakfast, e società di hotellerie, cioè quelle che non si limitano al semplice servizio di pulizia con propri dipendenti, ma si limitano a fornire quotidianamente lenzuola e corredo bagno pulito.

Insomma, l'indotto ai tempi del Covid-19 ha palesato la sua reale dimensione e andrebbe, pertanto, ripensato, quanto a campo di intervento degli ammortizzatori, sganciandolo dall'attuale collegamento alla crisi della grande impresa pensato agli inizi degli anni '90.

Infatti, che si tratti di influsso gestionale prevalente di una impresa su quella artigiana, ovvero delle imprese appaltatrici di servizi specifici, l'attuale disciplina richiede una dipendenza economica rilevante da un soggetto imprenditoriale di grandi dimensioni, senza riconoscere alcuna importanza alle flessioni del mercato di riferimento.

Quindi, come prima area di intervento della riforma sarebbe auspicabile una ridefinizione della nozione di indotto in funzione inclusiva delle realtà ad esso riconducibili, allo stato escluse dall'intervento della CIG.

Sempre in tema di campo di intervento, l'art. 10 d.lgs. n. 148/2015, richiama i tre macrosettori, contraddistinti poi da ulteriori partizioni interne, dell'industria<sup>6</sup>, agricoltura e foreste<sup>7</sup>, edilizia e affini<sup>8</sup>.

Tale limitazione settoriale, rimasta immutata nonostante le varie riforme succedutesi dal 1991 in poi, porta alla mente i beni di largo consumo che componevano il paniere per il calcolo della contingenza, nel quale comparivano beni ormai fuori dal mercato dei consumi quotidiani (da fumatore vengono in mente le nazionali senza filtro).

Sarebbe auspicabile, pertanto, una profonda revisione anche di questo aspetto, aggregando l'intervento intorno alle due causali *ex art.* 11, d.lgs. n. 148/2015, a prescindere dal settore.

Rispetto all'auspicato superamento della CIGD la pandemia non solo ne ha determinato una sostanziale strutturalizzazione<sup>9</sup>, ma ha fatto sì che la

---

<sup>6</sup> Industrie manifatturiere; trasporti; installazione impianti; produzione e distribuzione di energia, acqua e gas; cooperative di produzione e lavoro industriali; noleggio e distribuzione film/sviluppo e stampa di pellicole cinematografiche; addette agli impianti elettrici e telefonici; armamento ferroviario; industriali enti pubblici.

<sup>7</sup> Imprese dell'industria boschiva – forestale – tabacco; cooperative agricole zootecniche e consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercio dei propri prodotti agricoli (solo con riferimento ai dipendenti a tempo indeterminato).

<sup>8</sup> Calcestruzzo preconfezionato; edilizia e affini; escavazione e lavorazione di materiale lapideo.

stessa prendesse il posto della CIG per di più senza limiti temporali, non potendosi escludere che essa manifesti una resistenza ancor più indomita rispetto ai tentativi di superamento operati con il *Jobs Act*, “contagiando” gli altri ammortizzatori con causale Covid-19, visto che «a distanza di quasi un anno dalle prime misure, appare quanto mai attuale l’antico adagio secondo cui in Italia non vi è nulla di più duraturo di quanto è dichiarato transitorio»<sup>10</sup>.

All’orizzonte dello scenario economico occupazionale post-pandemico si addensa in modo nitido una sorta di “tempesta perfetta”, caratterizzata dalla matrice univoca della “fragilità”, necessitando di tutela i lavoratori (donne, giovani e ultracinquantenni), le zone (il meridione), i settori (il terziario) e le imprese (le PMI) qualificabili come “fragili”.

#### 4. *Gli ammortizzatori Covid-19*

Nell’approccio agli ammortizzatori Covid-19, tuttora in essere e che quindi rappresentano “l’oggi” del tema, non potendosi escludere ulteriori proroghe a fronte della c.d. quarta ondata, occorre assumere un metodo di analisi che eviti di “annegare” nella marea di decreti legge emanati a partire da marzo 2020 (primo della serie il d.l. n. 9/2020 per le zone rosse), di cui alcuni non convertiti perché assorbiti in provvedimenti successivi.

Credo si possano fissare due punti fermi che sostanziano il metodo di approccio; il primo è che si tratta di una normativa in parte (ma non *in toto*) in deroga a quella *standard* emanata nel 2015 (d.lgs. n. 148/2015); il secondo è che l’Esecutivo ha adottato una tecnica binaria, e cioè in parte sostitutiva delle norme contenute nel d.l. n. 18/2020, che va assunto come

---

<sup>9</sup> Differente l’opinione di G. MAMMONE, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19 Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in RDSS, 2021, p. 259 ss., secondo il quale durante l’emergenza pandemica si sono realizzati «forzati innesti sulla disciplina di riordino degli ammortizzatori sociali contenuta nel d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, a suo tempo emanato in attuazione della delega contenuta nella l. 10 dicembre 2014, n. 183 (il *Jobs Act*)». Ma sul carattere quasi “strutturale” degli ammortizzatori con causale COVID-19 (quindi non della sola CIGD), alla luce del perdurare della pandemia, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, cit., spec. p. 290.

<sup>10</sup> V. G. SIGILLÒ MASSARA, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, cit., spec. p. 291.

testo base, in parte additiva con disposizioni che si sono aggiunte a quelle emanate con quest'ultimo.

Pertanto, attraversando in orizzontale i vari decreti legge, si può individuare una sorta di Testo Unico in materia di ammortizzatori sociali Covid-19, ovviamente circoscrivendo l'analisi a quelli in costanza di rapporto.

Le novità che hanno connotato i vari provvedimenti successivi al d.l. n. 18/2020 riguardano prevalentemente il trattamento di integrazione sotto il profilo della durata e della collocazione temporale; la copertura finanziaria; l'individuazione dei lavoratori ammissibili in base alla data di assunzione ("in servizio dal ...").

Viceversa sono comuni e costanti i seguenti profili.

Quanto all'imputazione del singolo intervento, ad ogni rinnovo di trattamento (non si tratta di proroga, in quanto occorre una nuova domanda) i periodi già richiesti ed autorizzati, fruiti anche parzialmente nel periodo previsto dal provvedimento successivo, sono imputati al rinnovo, che quindi di fatto si accorcia o riduce (ma ciò non vale per il d.l. n. 41/2021)<sup>11</sup>.

Sul termine di presentazione della domanda di accesso ai tre trattamenti (CIGO – A.O. – CIGD), essa deve essere inoltrata all'INPS a pena di decadenza entro la fine del mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, con un regime di prima applicazione (fine del mese successivo a quello di entrata in vigore del provvedimento).

Ancora, in caso di pagamento diretto da parte dell'INPS, v'è l'obbligo di invio dei dati per il pagamento a saldo, entro la fine del mese successivo a quello in cui è collocato il periodo di integrazione salariale, ovvero se posteriore entro 30 giorni dall'adozione del provvedimento di concessione. Anche qui opera un termine di prima applicazione. Nel caso di violazione del termine di invio restano a carico del datore sia la prestazione sia gli oneri connessi. Tale regime è stato confermato per le proroghe ulteriori introdotte dall'art. 11, d.l. n. 146/2021 (comma 5).

Per la CISOA si prevede l'imputazione dei periodi collocati in quello di operatività del nuovo provvedimento al periodo da quest'ultimo previsto come CIGO – A.O. – CIGD. Inoltre, i periodi di integrazione autorizzati sono computati ai fini del raggiungimento del requisito delle 181 giornate di effettivo lavoro *ex art. 8 l. n. 457/1972*.

Fino alla data in cui operano i rinnovi delle integrazioni salariali è pre-

---

<sup>11</sup> Sul punto v. circ. INPS n. 72/2021.

cluso l'avvio di procedure di licenziamento collettivo; sono sospese quelle pendenti avviate dopo il 23 febbraio 2020; è precluso il recesso per giustificato motivo oggettivo *ex art. 3 l. n. 604/1966*; sono sospese le procedure in corso *ex art. 7 l. n. 604/1966*.

Le sospensioni e le preclusioni non operano nel caso di licenziamenti per cessazione definitiva di attività di impresa con o senza messa in liquidazione; se nel corso della liquidazione non si configuri una cessione *ex art. 2112 c.c.*; se viene concordato con le OO.SS. comparativamente più rappresentative l'incentivo all'esodo; infine, nel caso di fallimento senza esercizio provvisorio o se viene disposta la cessazione.

Esaurita l'elencazione dei profili comuni, va ricordato che non sono prese in considerazione le domande presentate in caso di superamento del limite di spesa, sebbene non constino casi di rigetto.

Da segnalare che destinatari degli ammortizzatori sociali *ex d.l. n. 41/2021* sono anche i datori di lavoro che non hanno mai presentato domande di integrazione salariale Covid-19.

Nel d.l. n. 41/2021 (art. 8) è dato cogliere un rallentamento nell'azione governativa di sostegno all'occupazione; il primo rallentamento riguarda il blocco dei licenziamenti, in quanto a partire proprio dal d.l. n. 41/2021 è venuto meno il blocco generalizzato, con proroghe dello stesso sfasate in alcuni settori ed escluse in altri, potendosi affermare che allo stato il blocco opera in linea generale fino alla fine del 2021<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>Questo andamento sfasato del blocco dei licenziamenti, a partire dal d.l. n. 41/2021 e a finire al d.l. n. 146/2021, può essere così riepilogato con indicazione delle norme di riferimento:

– con l'art. 8 d.l. n. 41/2021 il blocco è stato prorogato in linea generale fino al 30 giugno 2021;

– per i datori che utilizzano CIGD e Assegno Ordinario (comma 2) e CISOA (comma 8), la proroga prosegue fino al 31 ottobre 2021, ritenendosi che questi datori appartengono ai settori più sofferenti per effetto della pandemia. V. tuttavia la proroga del blocco prevista dall'art. 11 d.l. n. 146/2021, per le ulteriori 13 settimane di AO o CIGD e per le ulteriori 9 settimane di CIGO (solo per i settori tessile, abbigliamento, pelletteria);

– datori di lavoro che sospendono o riducono l'attività a decorrere dal 1° luglio 2021 e che accedono alla CIG ai sensi dell'art. 40, comma 3, d.l. n. 73/2021, conv. in l. n. 106/2021 (sono gli stessi di cui all'art. 8, comma 1, ivi espressamente richiamato, che presentano domanda di CIG *ex artt. 11 e 21 d.lgs. n. 148/2015*), il blocco dei licenziamenti è prorogato per la durata del trattamento di integrazione salariale fruito entro il 31 dicembre 2021 (art. 40, commi 4 e 5, d.l. n. 73/2021);

– art. 40-*bis*, comma 2, d.l. n. 73/2021 (aggiunto dall'art. 4, comma 8, d.l. n. 99/2021, poi abrogato in sede di conversione del d.l. n. 73/2021 in l. n. 106/2021, che ha inserito

Il secondo rallentamento riguarda la fissazione di limiti massimi di spesa di intervento per gli ammortizzatori sociali per il 2021. I limiti di spesa *ex lege* n. 178/2020 e d.l. n. 41/2021 “rappresentano in ogni caso i limiti di spesa per l’anno 2021”.

Una novità contenuta nella normativa Covid-19 è il contratto di rete con causale di solidarietà<sup>13</sup> utilizzabile per il 2020 per mantenere i livelli di occupazione delle imprese di filiere colpite da crisi economiche anche a seguito di stati di emergenza.

Con il contratto di rete è possibile impiegare lavoratori delle imprese partecipanti alla rete a rischio di perdita del posto; inserire persone che hanno perso il posto per chiusura di attività o per crisi; assumere figure professionali necessarie al rilancio in uscita dalla crisi. A tal fine è consentito l’utilizzo del distacco e della codatorialità *ex art.* 30, comma 4-*ter*, d.lgs. n. 276/2003. Non si hanno notizie del decreto ministeriale che avrebbe dovuto disciplinare nel dettaglio questo nuovo istituto.

In conclusione l’analisi della disciplina degli ammortizzatori sociali Covid-19, ristretta a quelli in costanza di rapporto di lavoro, pone l’interrogativo se si è in presenza di un *corpus* normativo “usa e getta” una volta terminata la pandemia oppure se qualcosa di esso sopravvivrà innestandosi sulla disciplina del 2015 o influenzando l’ennesima riforma che il Governo si appresta a varare. Stando a quello che si sente si opta per quest’ultima ipotesi, reiterandosi quanto è già accaduto con la disciplina della cassa integrazione in deroga che in una certa misura ha influenzato la riforma del 2015.

---

l’art. 40-*bis*, nel corpo del d.l. n. 73/2021): ai datori di lavoro di cui all’art. 8, comma 1, d.l. n. 41/2021 che non possono accedere ai trattamenti *ex d.lgs.* n. 148/2015, è concessa CIGS in deroga (13 settimane fruibili fino al 31 dicembre 2021) con blocco dei licenziamenti prorogato “per la durata del trattamento di integrazione salariale fruito entro il 31/12/2021”;

– art. 50-*bis*, commi 4 e 5, d.l. n. 73/2021): blocco dei licenziamenti fino al 31 ottobre 2021 per chi usufruisce della CIGO ai sensi del comma 2. Vengono riconfermate le regole del blocco previgenti, essendo analoghe le ipotesi in cui il divieto non opera;

– art. 11, commi 7 e 8, d.l. n.146/2021: blocco dei licenziamenti per l’intero periodo di fruizione dell’ulteriore riconoscimento di AO, CIGD e CIGO con causale Covid-19 (inclusi quelli ricadenti nel campo di applicazione dei fondi alternativi).

<sup>13</sup> V. l’art. 43-*bis*, d.l. n. 34/2020 che ha inserito nel d.l. n. 5/2009 una serie di commi.

## 5. La CIG secondo le linee guida del tavolo tecnico di esperti dell'ex Ministro Catalfo: qualche considerazione

Il tavolo tecnico istituito dall'ex Ministro del lavoro Catalfo per predisporre una riforma degli ammortizzatori sociali ha fornito una propria *road map* per uscire dal ginepraio normativo della CIG<sup>14</sup>. Infatti, il punto di debolezza del sistema di ammortizzatori in costanza di rapporto è stato individuato nella molteplicità di istituti giuridici funzionali alla realizzazione del medesimo obiettivo, cui si associano distinte e complesse procedure da osservare e comunque una entità della prestazione non in grado di supportare i bisogni del lavoratore, abbinata ad una selettività che impedisce la realizzazione di un sistema di protezione universale in grado di garantire a tutti i lavoratori (a prescindere dalla condizione occupazionale, dal settore e dal c.d. requisito dimensionale) una prestazione idonea, apparendo quanto mai necessario assicurare una protezione superiore a quella attuale, continuativa, finalizzata all'inclusione lavorativa della persona e non alla mera assistenza. Ed infatti, il semplice sostegno al reddito erogato in una fase ciclica sfavorevole non ha alcuna utilità se non è abbinato a politiche di manutenzione della professionalità realmente in grado di far transitare il lavoratore verso eventuali ulteriori posizioni professionali nella medesima azienda, ovvero di aggiornamento del profilo professionale posseduto (c.d. politiche della qualificazione per la CIGO), oppure di ridefinizione completa della precedente qualificazione professionale del lavoratore (formazione professionale), divenuta obsoleta per le motivazioni più disparate.

Si intersecano, quindi, le politiche passive, attive ed industriali, con la speranza che si possano raggiungere commendevoli obiettivi, su tutti quello di non far deflettere la domanda, secondo una logica esattamente opposta rispetto al mito della decrescita felice, producendosi positivi effetti sul PIL. Inoltre, viene evocata la consueta flessibilità nella gestione della forza lavoro (fortemente compromessa ai tempi del Covid-19 dal blocco dei licenziamenti), l'estensione degli strumenti di sostegno al reddito verso un ipotetico strumento unico a presidio delle necessità di *welfare*, associata all'immane potenziamento della sinergia con le politiche attive (anch'esse da rafforzare).

---

<sup>14</sup>Un sintetico giudizio positivo è formulato da M. CINELLI, *Da «ammortizzatori» a «attivatori» sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, cit., spec. p. 250. *Amplius*, sul progetto di riforma contenuto nelle linee guida, v. S. RENGÀ, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 271 ss.

La riforma tratteggiata dal tavolo tecnico tiene, ovviamente, conto della bozza di PNRR formulata dal Governo Conte II e non di quella poi trasmessa alla Commissione Europea dal Governo Draghi.

Infatti, sebbene semplificazione e universalizzazione siano principi comuni sia alla riforma del tavolo tecnico, sia al PNRR, giova evidenziare che gli esperti del Ministro Catalfo in una prima fase di analisi hanno preso in considerazione l'ipotesi del c.d. strumento unico, con sostanziale fusione della CIGO e della CIGS (escludendo dall'unificazione la CISOA) e ampliamento del campo di applicazione delle prestazioni assicurative in costanza di rapporto, garantendo a tutti i lavoratori la prestazione di sostegno al reddito, differenziando durata ed estensione delle misure sulla base delle soglie dimensionali dell'impresa e tenendo conto delle caratteristiche settoriali<sup>15</sup>.

A ben guardare, però, nelle modifiche normative sinteticamente enunciate nel documento ministeriale, l'opzione per la misura unica viene accantonata e si vira in modo deciso verso la permanenza dei due istituti di CIGO e CIGS (sostanzialmente mai convintamente esclusa) con una estensione del campo di applicazione e conferma della soppressione del FIS.

Il sostegno al reddito dei lavoratori subordinati in costanza di rapporto, quindi, resterebbe ancora fondato sull'archetipo CIGO-CIGS, ma estendendone il campo di applicazione a prescindere dal settore o dall'organico ed introducendo alcuni correttivi, si pensi all'obbligatorietà delle politiche di qualificazione per la CIGO oltre le 13 settimane, nonché ad alcuni interventi sulle rispettive causali.

Insomma, comparando un documento strutturato ed analitico, come quello elaborato dal tavolo tecnico e l'idea embrionale di riforma emergente dal PNRR, l'impressione che se ne ricava è quella di una riforma ambiziosa, votata ad un universalismo differenziato (e quindi sicuramente molto costosa), rispetto ad una soluzione molto probabilmente solo tendenzialmente universalistica, rinvenibile nelle pieghe del PNRR, vista l'espressa menzione sia della CIGO, sia della CIGS, la cui naturale e attuale selettività potrebbe essere solo temperata da un ampliamento più marcato del campo di applicazione.

Inoltre, dalle considerazioni formulate a margine dell'entità della prestazione erogata, e quindi delle ricadute dei "tetti" sulla corrispettività,

---

<sup>15</sup> Infatti, il tavolo tecnico prevede che *«le persone percepiscano le stesse prestazioni per le stesse causali per la stessa durata: cioè che sia configurata una prestazione universale sia per gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto sia per quelli in carenza di occupazione»*.

sembra emergere la necessità di un inderogabile coordinamento tra CIG, RdC e assegno sociale.

Per effetto del riorientamento di CIGO e CIGS in un'ottica universale l'intervento dei Fondi di solidarietà si pone dichiaratamente in chiave complementare rispetto a quello dell'INPS, che si riappropria della sua centralità, mentre nel PNRR nulla si dice a riguardo, potendosi soltanto ipotizzare che l'opzione favorevole alla permanenza della CIGO e della CIGS trascini con sé anche gli istituti dell'assegno ordinario e straordinario erogati dai Fondi, o comunque non deponga a favore di una revisione radicale delle funzioni e degli istituti nelle mani dei Fondi. In particolare, secondo il tavolo tecnico, l'estensione del campo di applicazione farebbe venir meno l'esigenza sottesa all'istituzione del FIS, mentre i restanti Fondi di solidarietà agirebbero in via complementare, secondo un modello a dire il vero non dissimile dal sistema IVS (evocandosi il modello a “doppia gamba” del sistema previdenziale pubblico e complementare).

Il tritico *prestazione unica vs soppressione del FIS vs tutela dei lavoratori ancora esclusi* sembra condurre il ragionamento in una direzione abbastanza chiara, sebbene mai affermata in modo esplicito, e cioè una sorta di Inpsizzazione strutturale della CIGD, attraendola alle prestazioni assicurative e non più (o non tanto?) su base fiscalizzata, sebbene le linee guida strizzino esplicitamente l'occhio al modello funzionale del Fondo del trasporto aereo.

Il problema, però, è la compatibilità tra l'opzione assicurativa adombra-ta nelle linee guida redatte dal tavolo tecnico ed il rispetto di un principio elementare in ambito previdenziale, e cioè la necessità che chi versa una contribuzione riceva una prestazione necessariamente collocata su un gradino economico più elevato rispetto a chi non versi contributi.

Unicità, nelle intenzioni dei componenti del tavolo, non può voler dire indifferenza alle esigenze dei lavoratori appartenenti ai più svariati settori, introducendosi nel ragionamento il concetto di “differenziazione” che dovrebbe sostituirsi all'attuale frammentazione sistemica delle prestazioni di sostegno al reddito erogate ai lavoratori<sup>16</sup>, specie se appartenenti a settori caratterizzati da elevata stagionalità, non escludendosi che alla riforma degli ammortizzatori sociali si accompagni una revisione mirata della normativa lavoristica di riferimento (si pensi alla situazione di elevata stagionalità del turismo e alla ventilata riforma del part-time verticale con iniezioni di politiche attive).

Secondo le “linee guida Catalfo”, la differenziazione di cui innanzi non

---

<sup>16</sup>V. S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, cit., spec. p. 272.

è utile solo per la ridefinizione della platea dei beneficiari e delle prestazioni, ma anche della contribuzione, il cui modello dovrebbe essere quello della CIGO e comunque utilizzando il requisito dimensionale quale elemento discrezionale e una contribuzione addizionale, presumibilmente riconducibile a meccanismi di penalizzazione.

Il tema del finanziamento è decisamente delicato, specie se ricondotto a quello tuttora irrisolto del c.d. cuneo fiscale, risolto in modo abbastanza elementare dal tavolo tecnico attraverso la fiscalizzazione temporanea dei maggiori oneri rivenienti dalla politica di estensione.

Infatti, espressamente si sostiene che «*in una fase così delicata dal punto di vista sia sociale che economico potrebbe essere controproducente incrementare il costo contributivo del lavoro nella misura necessaria alla realizzazione di un sistema di ammortizzatori sociali a copertura universale*», ipotizzandosi «*che per il primo triennio il maggior costo sia traslato – parzialmente e in misura progressivamente calante – sulla fiscalità generale*», con un successivo *phasing out* dello Stato.

Personalmente, ritengo questa strategia paradigmatica di una sorta di “gioco” delle etichette, poiché come anticipato non si fa altro che rendere strutturale la CIGD per poi porla (forse) a carico dei datori di lavoro, senza dare alcuna idea di come si realizzerà questo *phasing out*.

In sostanza, siccome è chiaro sin da subito che un sistema simile anche dopo il Covid-19 sarebbe finanziariamente insostenibile per l'INPS, si prevede che dove non arrivi la contribuzione, lo Stato ci metta una pezza, senza considerare che la deroga allo scostamento di bilancio sta operando solo a causa del Covid-19 e che il *deficit spending attuale* è solo debito pubblico ulteriore sulle spalle delle generazioni future.

La “differenziazione” assume il carattere di principio orientativo anche in materia di procedure, specie dopo l'enorme confusione creatasi in occasione della gestione degli ammortizzatori sociali Covid-19, tra accordi regionali, consultazioni telematiche tra soggetti fino a quel momento mai relazionatisi tra di loro e successiva “inpsizzazione”.

Sul punto si conviene sulla necessità di semplificare, ma si manifesta un discreto scetticismo sulla proposta di elezione di un delegato tra i lavoratori per le imprese che abbiano occupato nel semestre precedente più di cinque dipendenti<sup>17</sup>, che potrebbe rivelarsi più un rappresentante del datore di lavoro che non della comunità lavorativa; per non parlare poi del rischio di non avere alcun rappresentante a causa di elezioni andate deserte, per

---

<sup>17</sup> V. le “Linee guida” della Commissione Catalfo.

effetto del comprensibile *metus* del dipendente nei confronti del datore di lavoro, specie quando le dimensioni sono tali da non favorire determinate soluzioni organizzative.

I tempi di realizzazione della riforma sono condizionati alla conclusione dell'emergenza sanitaria in atto, secondo una condivisibile valutazione di opportunità, anche perché l'operatività degli speciali strumenti di sostegno al reddito non può che cessare in quel momento o comunque in una fase successiva, per evitare bruschi contraccolpi socio-economici.

Un punto condivisibile della riforma proposta dal tavolo tecnico attiene all'entità della prestazione, la cui sufficienza è compromessa rispettivamente dal meccanismo dei tetti e per la NASpI dal *decalage*. Con riferimento al primo si condivide la natura apparente del parametro dell'80% della retribuzione percepita; con riferimento al *decalage*, esso ha mostrato il proprio paradosso scaricando sul percettore del trattamento di sostegno al reddito le inefficienze del mercato, penalizzandolo proprio nel momento in cui maggiore appare il bisogno. Orbene, mentre il tavolo tecnico propone una moratoria triennale del *decalage* con eventuale operatività differita al settimo mese di percezione della prestazione, non appare invece peregrina l'ipotesi di una sua completa eliminazione per ragioni di equità sociale.

Connesso alla sufficienza non solo della prestazione, ma anche delle risorse a disposizione del lavoratore beneficiario di CIG è il tema del divieto di cumulo tra prestazione di sostegno al reddito e attività lavorativa, che i componenti del tavolo suggeriscono di attenuare per evitare sia fenomeni di uso fraudolento di queste ultime, sia fenomeni di lavoro nero.

Sostanzialmente si prende atto dell'impossibilità di contrastare il doppio lavoro dei cassintegrati, per cui si cerca una soluzione per farlo emergere.

Nelle intenzioni dei componenti del tavolo tecnico il divieto di cumulo tra integrazione salariale e redditi di lavoro non opererebbe nell'ipotesi di reperimento di una occupazione alternativa non a tempo indeterminato nel periodo di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro, ammettendo l'erogazione di un trattamento di integrazione salariale ridotto del 50% rispetto a quello normalmente previsto.

Si tratta, però, di una soluzione monca perché si guarda al divieto solo dal punto di vista del lavoratore, nulla dicendosi in ordine alla posizione del datore di lavoro che utilizzi i lavoratori in CIG, ipotizzandosi a tal riguardo che l'approccio non possa solo essere neutro (acconsento all'utilizzazione), ma magari anche premiale, come già sperimentato in relazione all'accordo di ricollocazione, che prevedeva il riconoscimento in favore del

datore di lavoro che assume il lavoratore, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche, dell'esonero dal versamento del 50 per cento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, *more solito* con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, nel limite massimo di importo pari a 4.030 euro su base annua, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

L'abbinamento di incentivi in favore dei lavoratori e dei datori è una sorta di *file rouge*, partendo già dalla l. n. 223/1991 e giunto fino a noi, sottostimato nelle capacità e negli effetti, ma forse negletto dagli stessi *stakeholders* in forza della maggiore convenienza economica del lavoro nero.

Un altro tema "caldo" è quello della relazione tra politiche attive e fruizione delle prestazioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto, affrontato nel documento tecnico in modo binario.

Si distinguono infatti quelle in favore dei percettori di CIGO, inquadrare in un'ottica funzionalmente endoaziendale, visto che dovrebbero essere erogate a richiesta dell'azienda e a loro volta condizionanti la proroga della CIGO con individuazione dei contenuti da parte del datore di lavoro, attraverso i fondi interprofessionali o la Regione competente, dopo le prime tredici settimane.

Sembra assistersi ad una soluzione non dissimile da quella ideata per l'apprendistato, salvo a verificarne concretamente il funzionamento e la funzionalità in relazione alle risorse disponibili in termini umani (formatori realmente qualificati), logistici (aule formative), tecnici (supporti necessari all'erogazione della formazione), col rischio che questa idea possa solo alimentare l'ennesimo "formatificio".

Quanto alla CIGS, l'impressione è quella di non voler affrontare il tema della condizionalità in termini "*hard*"<sup>18</sup>, ipotizzandosi al massimo ed anco-

---

<sup>18</sup> *Contra* M. CINELLI, *Da «ammortizzatori» a «attivatori» sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, cit., spec. p. 256, secondo il quale «non si tratta di prospettare (ancora una volta) il dilemma in merito alla preferenza per una condizionalità soft, anziché per una condizionalità hard. Si tratta, piuttosto, di riconoscere l'utilità di far riferimento ad una nozione di condizionalità che sia non già pregiudizialmente punitiva, bensì «razionale»: che risulti, cioè, solidale con l'articolata impostazione alla quale qui ci si riferisce, e, quindi, regolata (in ipotesi) attraverso forme «premiali» di incentivo a favore di chi dimostri di voler e saper valorizzare l'intervento di protezione sociale del quale sia stato reso destinatario. Ne risulterebbe superato, così, l'orientamento che privilegia, invece, forme ablativo di stampo più o meno sanzionatorio: talvolta fino al punto di trascurare del tutto il carattere assoluto della giustificazione – la tutela dal bisogno – che è alla base del

ra una volta attività formative a richiesta dell'impresa attraverso i fondi interprofessionali o la Regione competente, oppure progetti di utilità collettiva, anche al fine di contrastare in concreto l'abuso dell'integrazione retributiva da parte delle imprese di minori dimensioni.

Anche in questo caso l'abuso dello strumento è inquadrato in modo sbilanciato, questa volta puntando esplicitamente sulle piccole imprese beneficiarie dell'estensione della CIGS in chiave universalistica, senza far cenno alle pratiche doppio lavoristiche che coinvolgono i lavoratori. Invero, il riferimento ai PUC evoca il medesimo istituto introdotto col RdC con finalità forse poco sintoniche rispetto ad obiettivi di manutenzione della professionalità del lavoratore e risultati quali-quantitativi a dire il vero poco edificanti, visto che a due anni dall'introduzione del RdC l'istituto stenta ancora a decollare, come dimostra l'esperienza totalmente fallimentare dei navigator.

La verità è che va effettuata a monte una scelta di carattere politico ideologico che attiene alla collocazione del percettore di CIG tra parassitismo e impegno socio-lavorativo, evocandosi nel primo caso le teoriche che negano pregio alla condizionalità, in quanto lesiva dell'autodeterminazione della persona e del lavoratore, in omaggio all'art. 4, comma 1, Cost. e nel secondo caso quelle che, muovendo dal comma 2 del citato art. 4, esigono dalla persona una attivazione che vada oltre la semplice disponibilità a frequentare un corso di formazione.

L'attivazione e la condizionalità sono facce della medesima medaglia rispetto alle quali, però, la legislazione di settore ha agito senza tener conto di alcune questioni apparentemente spicce, ma di fatto rilevanti per il loro funzionamento, e cioè la reale convenienza nell'immediatezza e nel lungo periodo dell'adesione a politiche di attivazione e di proattività.

Nonostante la mobilità geografica lungo l'asse sud-nord sia tuttora esistente e riguardi essenzialmente la manodopera under 35, fatica ad attecchire in Italia una reale politica di mobilità geografica in chiave lavorativa che concerne tanto i NEET, quanto gli over 40 e 50, in ragione del differente costo della vita che caratterizza le regioni ad alto tasso di disoccupazione, rispetto a quelle ove è più probabile trovare lavoro.

Nel PNRR si fa riferimento a politiche di *housing* sociale, ma esse vengono tarate su utenza ad alta marginalità sociale, senza prevedere ad esem-

---

riconoscimento del diritto alla prestazione, e rispetto alla quale quel «meccanismo di condizionamento» è (e dovrebbe restare) soltanto un accessorio, con marginale occasione di impiego, riservato ai casi più gravi».

pio forme analoghe per i nuclei familiari che accettino di aderire a progetti di mobilità socio-lavorativa che consentano di ridurre l'impatto economico connesso al trasferimento (spese di trasloco, costo dell'affitto ...).

Il problema del *matching* tra domanda e offerta esploderà una volta cessato il blocco dei licenziamenti, senza che sia stato fatto granché per rianimare i "morti che camminano", cioè i lavoratori agganciati alla CIG Covid e perciò esclusi dalle politiche attive, rendendone ogni giorno più difficile la loro riallocazione.

Il Governo non ha spiegato – anche se ad onore del vero nessuno ha posto la domanda – perché è meglio tenere a casa migliaia di lavoratori cassintegrati, piuttosto che reimmetterli da licenziati con NASPI nel circuito della P.A.L.

Con la DAD funzionano le Università, funzionano le scuole, ma non si capisce perché non possa funzionare la formazione professionale.

## 6. La riforma degli ammortizzatori sociali nel PNRR

Passando ora a quanto previsto nel PNRR, della collocazione al suo interno della riforma degli ammortizzatori sociali si è già detto in premessa.

L'obiettivo dichiarato è il supporto alle transizioni occupazionali e l'attenuazione dell'impatto sociale delle crisi.

Un obiettivo nuovo (il primo) abbinato ad uno vecchio o, se si preferisce, tradizionale (il secondo).

Certo colpisce la collocazione di tale pur importante intervento all'interno delle c.d. "altre riforme di accompagnamento al piano", confuso tra una miriade di azioni diverse per forma e sostanza, dimenticando che grazie alla pioggia di ammortizzatori sociali l'Italia ha superato la pandemia e non è precipitata in una spirale di probabili disordini socio-economici.

Insomma, l'ennesima preannunciata riforma degli ammortizzatori sociali, una volta "cestinato" il progetto Catalfo probabilmente per motivi di cassa, sembra non ricevere nel PNRR la giusta attenzione che avrebbe meritato.

La possibilità che il PNRR determini un aumento di produttività, qualità e quantità dell'occupazione è condizionata dalla realizzazione di interventi che siano in grado di migliorare strutturalmente la *performance* italiana in termini di funzionamento del mercato del lavoro.

Le parole chiave del PNRR sono semplificazione e universalizzazione,

mirando a definire un sistema di ammortizzatori sociali più equo, sostenibile e capace di far fronte alle trasformazioni, nonché alle instabilità del mercato del lavoro supportando le transizioni occupazionali e attenuando l'impatto sociale delle crisi.

Ovviamente, il rinnovato sistema di ammortizzatori sociali, quale misura di protezione e sviluppo del mercato del lavoro, non può operare senza la valorizzazione ed il rafforzamento dell'integrazione con le politiche attive, il cui potenziamento e razionalizzazione costituisce un passaggio fondamentale, in particolare alla luce degli attesi mutamenti strutturali (con imprese e settori destinati ad essere ridimensionati ed altri che, al contrario, tenderanno a crescere e ad esprimere una crescente domanda di lavoro) e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni.

Nello specifico, emerge la necessità di favorire la complementarità tra la riforma e il potenziamento delle politiche attive, da un lato, e l'attivazione di significative azioni di politica industriale verticale e selettiva basate su investimenti pubblici, dall'altro.

Secondo le raccomandazioni della Commissione Europea, la riforma degli ammortizzatori sociali programmata dal Governo punta ad allargare la platea delle aziende e dei lavoratori ammessi ai trattamenti di Cassa integrazione guadagni, in modo da costruire una rete di protezione più estesa, inclusiva e resistente alle crisi congiunturali.

Quanto ai lavoratori subordinati, l'obiettivo è mettere a sistema l'ampliamento del campo di applicazione delle prestazioni assicurative in costanza di rapporto, garantendo a tutti i lavoratori specifici trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, differenziando durata ed estensione delle misure di sostegno al reddito sulla base delle soglie dimensionali dell'impresa e tenendo conto delle caratteristiche settoriali, con un rafforzamento della rete di sicurezza sociale contro la disoccupazione e inoccupazione, implementando le protezioni dei lavoratori discontinui e precari<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi l'obiettivo è quello di elaborare un sistema di tutele dedicate, idoneo a rispondere alle esigenze di protezione emergenti dalle specifiche caratteristiche professionali. Il sostegno al reddito verrà accompagnato con un forte ed efficace legame con le poli-

---

<sup>19</sup> Il fenomeno è stigmatizzato da M. CINELLI, *Da «ammortizzatori» a «attivatori» sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, cit., spec. p. 252.

tiche attive e di formazione al fine di massimizzare l'occupabilità dei lavoratori e la loro rapida ricollocazione nel mercato del lavoro.

### *7. Il nodo del costo della cassa integrazione guadagni*

Un punto sul quale appare utile, anzi opportuno, svolgere qualche considerazione riguarda il profilo assicurativo della tutela e, quindi, il costo aziendale del ricorso alla CIG.

Se si parte dalla facoltatività del ricorso all'ammortizzatore sociale, nessun datore di lavoro può essere obbligato a richiederla in caso di contrazione di attività, qualunque ne sia la causa. Ne consegue che un costo eccessivo in termini di contribuzione potrebbe fortemente limitare il ricorso alla CIG con espulsione immediata della forza lavoro in eccedenza.

L'unico deterrente rimarrebbe il ticket-licenziamento, raddoppiato per i licenziamenti effettuati nell'ambito di procedure di licenziamento collettivo da imprese soggette alla contribuzione CIGS), e triplicato in assenza di accordo (con un costo di circa 9.000,00 euro per ogni lavoratore espulso). Allo stato attuale, stando alla disciplina del 2015, il costo-mese della CIG si aggira sui 300/350 euro, computando il contributo addizionale, il TFR e le festività<sup>20</sup>.

Su questo costo pesa la sua applicazione generalizzata e indifferenziata, messa in crisi dalla normativa Covid-19 che ha collegato la misura del contributo o l'esonero da esso all'entità della riduzione di fatturato.

Quindi, l'ipotesi che si potrebbe formulare è quella della selettività della contribuzione, non uguale per tutte le aziende e per tutti gli eventi protetti, ma differenziata in base alla maggiore o minore sostenibilità del relativo costo. Le norme che di seguito si richiamano sono tutte contenute nel d.lgs. n. 148/2015, il che esime dal richiamarlo per ogni articolo citato.

La selettività è in parte già normata per l'intervento CIGO (art. 13), ma è totalmente assente per quello CIGS (art. 23) e per il contributo addizionale (art. 5).

Un'ipotesi di riforma alternativa in tema di contribuzione, anche nella prospettiva dell'estensione del campo di intervento della CIG, potrebbe essere quella di una riduzione dei contributi e di un allungamento della

---

<sup>20</sup> V. l'art. 1, comma 137, l. n. 205/2017.

durata dell'intervento come misure premiali per i datori che non usano o fanno scarso uso della CIG.

Allo stato, la contribuzione prescinde totalmente dalla "storia" dell'azienda in termini di ricorso all'ammortizzatore sociale e viene quantificata in base a tre criteri; il primo, operante per la CIGO, valorizza il settore di appartenenza e il numero di addetti (art. 13); il secondo afferisce al tipo di intervento, prevedendosi per la contribuzione ordinaria una misura variabile per la CIGO ed una fissa per la CIGS (art. 23); il terzo ed ultimo criterio, che riguarda la contribuzione addizionale, è quello di una contribuzione crescente in base alla durata dell'intervento (art. 5).

In prospettiva, non sarebbe peregrina l'ipotesi di una rimodulazione della contribuzione sulla falsariga del premio Inail, ma anche della RC auto, premiando le aziende che non fanno uso o fanno uso scarso della CIG e penalizzando quelle che "vivono di cassa".

Questo meccanismo non costituirebbe una novità in assoluto essendo già rinvenibile nella normativa emergenziale Covid-19 con riferimento allo sgravio per i non richiedenti. All'obiezione che questa misura premiale ha alla base una presunzione legata all'automatismo che connota gli ammortizzatori sociali Covid-19 (della serie "se chiedi l'intervento, lo avrai; se non lo chiedi, ti premio") si potrebbe replicare che questo meccanismo ove strutturalizzato da un lato, sarebbe meno oneroso dell'ammortizzatore; dall'altro lato, produrrebbe lavoro/fatturato/PIL, interrompendo la deriva assistenzialistica che caratterizza oramai il nostro Paese.

All'incentivo dell'abbattimento del contributo (soprattutto quello addizionale) si potrebbe poi affiancare quello della estensione della durata dell'intervento. Quindi, un doppio incentivo in funzione di disincentivare il ricorso alla CIG.

## *8. Ammortizzatori sociali e procedure concorsuali: un vuoto di tutela inaccettabile*

L'ultimo profilo da esaminare riguarda il sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti da imprese assoggettate a procedure concorsuali.

Per effetto dell'ulteriore slittamento disposto con il d.l. n. 118/2021 (G.U. 24 agosto 2021) il 16 maggio 2022 entrerà in vigore il codice della crisi d'impresa (art. 5 d.l. n. 23/2020, conv. in l. n. 40/2020).

Nello specifico entrerà in vigore l'art. 189 del d.lgs. 12 gennaio 2019, n.

14, che produce sui rapporti di lavoro in essere alla data di apertura della liquidazione giudiziale una serie di effetti:

- sospensione dei rapporti di lavoro fino a quando il curatore non subentra o recede (comma 1);
- l’eventuale recesso ha effetto dalla data di apertura della procedura (comma 2);
- comunque, trascorsi quattro mesi dall’apertura senza subentro, i rapporti si intendono risolti di diritto (comma 3);
- nel caso di cessione, è prevista la proroga di questo termine fino ad un massimo di otto mesi; se alla scadenza del termine prorogato non interviene il subentro o il recesso v’è la risoluzione di diritto del rapporto con corresponsione al lavoratore di una indennità, calcolata con il criterio di computo del TFR, non imponibile ai fini contributivi, nella misura di minimo due e massimo otto mensilità (comma 4);
- nella versione originaria (comma 5), decorsi quattro mesi dall’apertura della liquidazione giudiziale le eventuali dimissioni del lavoratore si intendono rassegnate per giusta causa con effetto dalla data di apertura della liquidazione giudiziale; pertanto, nei quattro mesi successivi all’apertura della procedura il lavoratore non ha diritto alla retribuzione, né gode di integrazione al reddito. Emersa l’incongruenza di siffatta disposizione in forza della quale il lavoratore dimissionario non avrebbe avuto diritto alla NASpI, l’art. 21, comma 1, lett. a), d.lgs. 26 ottobre 2020, n. 147, l’ha modificata prevedendo che, salvi i casi di ammissione ai trattamenti previsti dal d.lgs. n. 148/2015, ovvero di accesso alle prestazioni di cui al titolo II del medesimo decreto legislativo o ad altre prestazioni di sostegno al reddito, le eventuali dimissioni del lavoratore nel periodo di sospensione tra la data della sentenza dichiarativa fino alla data della comunicazione della sospensione dei rapporti, si intendono rassegnate per giusta causa, con effetto dalla data di apertura della liquidazione giudiziale, così consentendo l’accesso alla NASpI.

Da questa breve sintesi emerge che abrogato, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, l’art. 3 della l. n. 223/1991, nessun sostegno al reddito è più previsto, neanche nel Codice della crisi, in favore dei dipendenti di imprese dichiarate insolventi anche nei mesi in cui il rapporto resta sospeso per effetto dell’apertura della procedura concorsuale, il che è francamente inaccettabile, rendendosi indispensabile un aggiustamento normativo che elimini un vuoto incompatibile con la pioggia di trattamenti erogati praticamente a chiunque, meno che a chi patisca questa “disavventura”!



## LE TUTELE DEI LICENZIAMENTI NELLA NORMATIVA ANTI-COVID

Riccardo Del Punta \*

Credo di interpretare il senso di questo intervento non tanto come ennesima riflessione, che lascerebbe il tempo che trova, sul se e/o fino a quando la normativa sul blocco dei licenziamenti possa ritenersi costituzionalmente tollerabile (visto che tutti riconoscono, almeno a parole, che non può durare per sempre, salvo attribuire a tale affermazione un significato differente), e neppure come rincorsa degli ulteriori emendamenti che, nell'ambito del tiro alla fune politico che è in corso, si preparano in Parlamento.

Sceglirò, invece, un taglio più esegetico, focalizzandomi su come il divieto di licenziamento è stato congegnato – nelle ultime versioni dei decreti, e quindi nell'art. 8 del d.l. 22 marzo 2021, n. 41 (Decreto Sostegni), conv. con l. 21 maggio 2021, n. 69, e nell'art. 40 del d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (decreto Sostegni-bis)<sup>1</sup> – e sul tipo di interazioni che esso ha avuto con la normativa in tema di ammortizzatori sociali.

Consideravo, al riguardo, che in passato la normativa sul licenziamento e quella in tema di CIG non si erano mai intrecciate così strettamente, nel senso che avevano proceduto su binari paralleli anche se contigui.

Per un verso, il ricorso alla CIG prima di procedere a licenziamenti economici, in particolare collettivi, è sempre stato reputato non obbligatorio. Anzi, i presupposti dei due istituti restavano *teoricamente* alternativi, soprattutto dopo la l. n. 223/1991: crisi comunque riassorbibile eventualmente tramite una riorganizzazione aziendale, nel caso della

---

\*Professore ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> Il decreto Sostegni bis è stato convertito, posteriormente all'elaborazione di questo scritto, con l. 23 luglio 2021, n. 106.

CIGS; esubero strutturale e irrecuperabile, nel caso del licenziamento collettivo.

Ciò nonostante, sappiamo bene che il ricorso alla CIGS, anche nella forma del contratto di solidarietà, è di norma perseguito dalle OO.SS. nella procedura che accompagna la gestione degli esuberi. A tale scopo sono d'aiuto anche certe versioni estreme dell'istituto, come la vecchia CIG concorsuale dell'art. 3 (che mi risulta in via di reintroduzione nelle intenzioni della commissione che sta lavorando sul Codice della crisi) o la CIGS per cessazione di attività (anch'essa riscoperta dopo che si era tentato di abolirla).

Su questa teorica divisione dei compiti si è innestata, con tutto il suo portato di eccezionalità, la vicenda emergenziale, nel quadro della quale le due normative si sono ricollocate in modo nuovo.

Nei primi interventi, tipici della fase di *lockdown*, la CIG emergenziale ha giocato il ruolo decisivo di legittimare, anche a livello costituzionale, il blocco dei licenziamenti economici, che come è noto è un *unicum* a livello europeo, anzi mondiale. Vale a dire: ti ho impedito di licenziare per ragioni aziendali, ma ti ho consentito di neutralizzare i conseguenti costi collocando gratuitamente i lavoratori in CIG, sia che si trattasse della CIGO tradizionale ma con causale Covid, o del FIS e dei Fondi di solidarietà bilaterali, o della CIG in deroga.

Negli interventi più recenti, che ho sopra menzionato, si respira invece il fatto che siamo in una fase diversa della lotta al Covid, nella quale si può pensare a uno scenario di progressivo ritorno a quella che voglio chiamare normalità. Col che si è pure entrati in un percorso di potenziale riassorbimento del divieto di licenziamento, che a sua volta ha portato a una nuova articolazione del rapporto con la CIG.

\* \* \*

Ciò detto, bisogna cominciare dal Decreto Sostegni, il cui art. 8, comma 9, ha prorogato come *regola* l'efficacia del divieto di licenziamento collettivo o per giustificato motivo oggettivo (con sospensione delle relative procedure ove iniziate) sino al 30 giugno 2021.

Però, a differenza delle precedenti versioni del divieto, questa regola non è stata prevista in modo generalizzato, ma le è stata affiancata un'*eccezione* in merito al suo campo di applicazione, il che ha costretto il legislatore a delineare i presupposti di tale eccezione.

L'art. 8, comma 10, ha infatti esteso il divieto di licenziamento dal 1°

luglio sino al 31 ottobre 2021 per i datori di lavoro di cui ai commi 2 e 8.

Di chi si tratta? Il comma 2 riguarda i datori di lavoro privati (in specie del terziario) che, avendo sospeso o ridotto l'attività per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica, possono beneficiare gratuitamente, per i loro dipendenti, dell'assegno ordinario a carico del FIS e dei Fondi di solidarietà bilaterali, nonché della CIGD. Pertanto, è da sottolineare, il comma 2 riguarda anche le imprese CIGS non soggette alla CIGO, che quindi, non potendo "switchare" dalla CIGS alla CIGO emergenziale, possono beneficiare della CIGD. Il comma 8 riguarda, invece, i datori di lavoro agricoli, che possono accedere alle prestazioni della CIG operai agricoli.

Sull'interpretazione del comma 10 si è consumato, come è noto, un piccolo giallo. In una prima versione della "Relazione illustrativa" del Ministero del lavoro al Decreto Sostegni stava infatti scritto: *"Il comma 10 per i soli datori di lavoro che fruiscono dei trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19 prevede un ulteriore blocco dei licenziamenti dal 1° luglio 2021 e per l'intero periodo di fruizione dei suddetti trattamenti. Poiché a decorrere dal 1° luglio il blocco dei licenziamenti è collegato alla fruizione dei trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19 (per 28 settimane dl 1° aprile al 31 dicembre 2021), ai datori di lavoro che avviano le procedure di cui ai commi 9 e 10 resta preclusa la possibilità di presentare domanda di concessione dei trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19"*.

Secondo questa interpretazione, quindi, i datori di lavoro non industriali che fanno ricorso alle 28 settimane della CIG Covid non possono procedere a licenziamenti collettivi o per giustificato motivo oggettivo. E, reciprocamente, se questi datori di lavoro procedono a licenziamenti collettivi o per giustificato motivo oggettivo non sono ammessi a presentare domanda di CIG Covid.

Il contenuto precettivo di questo intervento non era in realtà molto forte. Dire che se fai CIG non puoi licenziare non aggiunge molto a un'alternatività tra i due istituti che era già nelle cose. Se ne traeva, comunque, che se i datori di lavoro in questione non facevano effettivo ricorso alla CIG Covid recuperavano la possibilità di licenziare. Una lettura, questa, che poteva ritenersi avvalorata dal riferimento dell'art. 8, comma 2, ai *"datori di lavoro privati che sospendono o riducono l'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica"*.

Ne sono nate evidentemente delle discussioni, tant'è che una seconda versione della "Relazione illustrativa" si è così espressa: *"Il comma 10 prevede, per i soli datori di lavoro di cui ai commi 2 e 8, ovvero per coloro che*

*possono fruire dei trattamenti di integrazione salariale CIGD, assegno ordinario e CISOA con causale Covid-19, un ulteriore blocco dei licenziamenti dal 1° luglio 2021 al 31 ottobre 2021”.*

Secondo questa diversa interpretazione, infine prevalsa a livello ministeriale, il solo fatto di rientrare nel campo di applicazione delle forme di CIG che ho menzionato fa scattare il divieto di licenziamento, anche se di quella CIG l'impresa non ha effettivamente fruito (magari perché non ha subito contrazioni di attività o per qualsiasi altro motivo). Questo divieto prorogato di licenziamento è quindi collegato al mero dato dell'inquadramento previdenziale dell'impresa ai fini della CIG, il che è certamente un inedito.

Una possibile *ratio* della norma così interpretata è che quelle prese in considerazione per il prolungamento del divieto sono le imprese dei settori più fragili e che hanno risentito di più della crisi, come tali a maggiore rischio di licenziamenti. Di modo che si vieta a queste imprese di licenziare per ristrutturarsi, ma si lascia loro l'opportunità di una CIG gratuita (come anche nelle precedenti versioni del divieto, sia pure sulla base di norme distinte). Ai posteri la sentenza se si tratti della soluzione più razionale.

\* \* \*

Per quanto riguarda i datori di lavoro soggetti alla CIGO e alla CIGO/CIGS, in base all'art. 8, comma 9, d.l. n. 41/2021, essi di massima recuperano la facoltà di procedere a licenziamenti collettivi o per giustificato motivo oggettivo dal 1° luglio 2021. Là dove il diverso regime, e cioè il superamento già da fine giugno del divieto di licenziamento, è giustificato dal fatto che stiamo parlando delle imprese dei settori comparativamente meno in crisi, come l'industria manifatturiera e l'edilizia, per cui si consente ad esse di licenziare.

Il fatto che si tratti di settori in ripresa non è stato ritenuto, comunque, sufficientemente tranquillizzante sotto il profilo delle preoccupazioni occupazionali, da cui la pressione a prorogare, anche per queste imprese, il regime di divieto. Come è noto, in un testo presentato dal Ministro Orlando la proroga arrivava a fine agosto 2021. Dopo di che anche questo è stato – per adesso, perché come sapete il tema suscita ancora fibrillazioni – superato, e si è arrivati alla soluzione di compromesso di cui all'art. 40, comma 4, del Decreto Sostegni bis: *“Ai datori di lavoro che presentano domanda di integrazione salariale ai sensi del comma 3 resta precluso l'avvio delle procedure di cui agli articoli 4, 5 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 per la durata del trattamento di integrazione salariale fruito entro il 31 di-*

*cembre 2021 e restano altresì sospese nel medesimo periodo le procedure pendenti avviate successivamente al 23 febbraio 2020, fatte salve le ipotesi in cui il personale interessato dal recesso, già impiegato nell'appalto, sia riassunto a seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o di clausola del contratto di appalto. Ai medesimi soggetti di cui al primo periodo resta, altresì, preclusa nel medesimo periodo, indipendentemente dal numero dei dipendenti, la facoltà di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 15 luglio 1966, n. 604 e restano altresì sospese le procedure in corso di cui all'articolo 7 della medesima legge”.*

In sostanza, anche alla luce di questa norma resta in linea di principio la possibilità del licenziamento dal 1° luglio 2021, e questo di nuovo sulla base dell'inquadramento previdenziale dell'impresa ai fini CIG, dunque del fatto di rientrare nel campo di applicazione della CIGO o della CIGO/CIGS ai sensi del d.lgs. n. 148/2015 (ove il riferimento normativo è chiaramente a una CIG non più emergenziale).

Tuttavia, la variante introdotta dall'art. 40, comma 4, è che se il datore di lavoro presenta domanda di CIGO o di CIGS (questi sono i datori di lavoro presi in considerazione dal comma 3 dello stesso art. 40, tramite il rinvio agli artt. 11 e 21 del d.lgs. n. 148/2015), torna ad applicarsi nei suoi confronti il divieto di licenziamento per ragioni economiche, per un tempo pari al trattamento di CIG fruito entro il 31 dicembre 2021.

D'altronde, il datore di lavoro viene invogliato a richiedere CIGO o CIGS dalla circostanza che, in base all'art. 40, comma 3, le imprese che ne fanno domanda sono esonerate dal pagamento del contributo addizionale (9-12-15%) fino al 31 dicembre 2021; non anche dal contributo ordinario.

Pertanto il messaggio è il seguente: puoi licenziare ma se chiedi CIG – e in qualche modo ti facilito nel chiederla, facendoti risparmiare sul contributo addizionale – perdi questa possibilità.

In questo modo il Decreto Sostegni bis ha recuperato, per le imprese soggette a CIGO o a CIGO/CIGS, la lettura che era stata proposta dalla prima e poi superata Relazione illustrativa del Decreto Sostegni per le imprese *non* soggette a CIGO o a CIGS.

Ciò detto, con riguardo a questa norma equilibrata ci sono varie notazioni da fare, che rivelano imperfezioni tecniche o che quantomeno suscitano interrogativi esegetici.

Anzitutto, è da notare che per le imprese CIGS ci sono due regimi. Alle imprese soggette a CIGO/CIGS si applica il regime appena descritto,

mentre per quelle soggette a CIGS senza CIGO vale il divieto sino al 31 ottobre 2021.

Questo divieto decorre dalla domanda di CIG, fatta nel periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2021. Ma allora un'impresa potrebbe, che so, licenziare a luglio e fare domanda ad agosto. O questo rischierebbe di essere considerato un comportamento in frode alla normativa? Tenderei a ritenere di no.

Si aggiunga che il divieto sembra riguardare tutte le eventuali unità produttive di un datore di lavoro, anche se la CIG è stata richiesta soltanto per una di quelle unità.

Per quanto riguarda casistiche soggettive particolari, già il divieto secco, a mio avviso, non dovrebbe valere per i dirigenti, anche se Trib. Roma 26 febbraio 2021 è stata di diverso avviso (v. però, nel senso del testo, Trib. Roma 19 aprile 2021). La nuova configurazione di questo divieto dovrebbe portare a ribadire tale concetto, posto che ai dirigenti non si applicano i trattamenti di CIG, per cui sarebbe contraddittorio applicare a essi il divieto.

Quanto alla durata del divieto, essa coincide, come si è visto, col tempo di fruizione del trattamento di CIG entro il 31 dicembre 2021. Ma questo può avere senso sinché si tratta di CIGS, meno forse in caso di CIGO, che può essere richiesta per periodi più brevi e rapsodici.

Ancora, ci si può domandare, riprendendo un accenno già fatto: non posso licenziare se richiedo la CIGO o la CIGS. Ma già a prescindere dall'art. 40 in caso di CIGO o di CIGS, e a maggior ragione di un contratto di solidarietà (configurato dalla legge proprio come soluzione alternativa ai licenziamenti), l'incompatibilità con il licenziamento collettivo dovrebbe essere *in re ipsa*. Per questo aspetto la norma rivela un debole contenuto precettivo, sembra cioè sostanzialmente rafforzativa di un divieto che già c'è, se non altro nei fatti. Per tacere della circostanza che le imprese che ricorrono alla CIG non hanno motivo economico di licenziare.

Dove invece il divieto potrebbe avere un maggiore impatto concreto è nel fatto che la domanda di CIG preclude anche un licenziamento per giustificato motivo oggettivo, che potrebbe essere compatibile con la CIG, in specie ove si tratti di un licenziamento isolato e non di una riduzione di personale di 3-4 dipendenti.

Sono altresì previste, come è noto, *eccezioni* al divieto di licenziamento, che valgono allo stesso modo per entrambi i divieti, quello che vige fino al 30 giugno 2021 e quello che prosegue anche dal 1° luglio 2021.

In effetti, si tratta di disposizioni esattamente identiche: l'art. 8, commi 10 e 11, d.l. n. 41/2021, e l'art. 40, commi 4 e 5, d.l. n. 73/2021.

Le eccezioni sono le seguenti:

1. Ipotesi in cui il personale licenziato, già impiegato in un appalto, sia riassunto per via della clausola sociale, cioè a seguito di subentro di un nuovo appaltatore in forza di legge (v. ad es., l'art. 50 del Codice degli appalti), di contratto collettivo nazionale di lavoro (v., ad es., l'art. 4 del CCNL Multiservizi) o di clausola del contratto di appalto.

Ci si può chiedere se, ai fini dell'applicazione di questa regola, la riassunzione debba essere immediata all'atto del subentro del nuovo appaltatore o possa essere differita nel tempo. Sarei di questo secondo avviso.

Il riferimento al CCNL sembra poi tagliare fuori il contratto aziendale; ma mi pare trattarsi di una conseguenza irragionevole, visto che i cambi appalto, e le ricadute occupazionali che possono accompagnarli, sono spesso gestiti, proficuamente, a tale livello.

2. Licenziamenti per cessazione definitiva dell'attività di impresa, oppure per cessazione definitiva dell'attività di impresa conseguente alla messa in liquidazione della società senza continuazione, anche parziale, dell'attività, nei casi in cui nel corso della liquidazione non si configuri la cessione di un complesso di beni o attività che può configurare un trasferimento d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c.

Non basta, pertanto, che sia semplicemente avviato il procedimento di liquidazione, occorrendo che ci sia la cessazione definitiva dell'attività di impresa.

Il blocco dei licenziamenti continua però ad applicarsi qualora, nel corso della liquidazione, i lavoratori passino a un cessionario dell'azienda (situazione nella quale i licenziamenti sarebbero comunque preclusi dal divieto di licenziare *ex art. 2112, comma 4, c.c.*).

3. Accordo collettivo aziendale, stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale (ne basta una; non pare invece sufficiente un accordo con RSA e RSU, che possono comunque aderirvi), prevedente un incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro, limitatamente ai lavoratori che aderiscono all'accordo; con previsione della corresponsione della NASPI (v. circolare INPS n. 111/2020).

Si tratta di uno strumento che in pratica estende al piano sindacale la soluzione di risoluzione consensuale con NASPI già prevista dalla l. n. 92/2012 a livello individuale, nel quadro della procedura preventiva al licenziamento per giustificato motivo oggettivo.

Uno strumento, aggiungo, ragionevole: penso che molti abbiano avuto notizia, in questo periodo, di licenziamenti disciplinari posticci, messi in piedi col consenso dei lavoratori per consentire ad essi di fruire della NASPI più un incentivo all'esodo.

Non si tratta comunque, a rigore, di una vera eccezione, visto che il divieto di per sé non proibisce le risoluzioni consensuali.

4. Licenziamenti per fallimento, qualora non sia stato disposto l'esercizio provvisorio dell'impresa. Nei casi in cui l'esercizio provvisorio sia disposto per uno specifico ramo dell'azienda, sono esclusi dal divieto i licenziamenti riguardanti i settori non compresi dello stesso.

Quale eredità potrà lasciare il divieto di licenziamento, come si era domandato il compianto Luigi Mariucci? Certo una volta ottenuto qualcosa, è difficile rinunciarvi, e l'impressione è che un certo giuslavorismo si sia ingolosito, come se il divieto di licenziamento fosse l'uovo di Colombo, anche rispetto a tutte le defatiganti discussioni sull'art. 18, o, a livello sostanziale, sul licenziamento per profitto o sull'*extrema ratio*.

Personalmente, resto però dell'idea che si tratti di un istituto anomalo strettamente legato alla vicenda emergenziale e che in un regime di economia di mercato un divieto del genere, che realizza una sorta di pur parziale imponibile di manodopera, non possa giustificarsi a regime. L'ordinamento deve provvedere altrimenti al lavoratore licenziato, con trattamenti di disoccupazione, sostegno al ricollocamento nelle transizioni occupazionali, ecc. Impedire alle imprese di licenziare significa, alla lunga, nascondere lo sporco sotto il tappeto, e in ultima analisi indebolisce quelle imprese dalle quali ci si attende nuova occupazione. Per cui dire che l'abolizione del blocco equivarrebbe a un ritorno al neo-liberismo sfiora il paradossale.

Quanto all'argomento, "non si può superare il blocco sin quando non c'è la riforma degli ammortizzatori sociali", mi pare piuttosto strumentale, visto che il blocco ha potuto esserci proprio perché c'erano, sia pure per il tramite di una normativa eccezionale e pur con i ritardi burocratici che si sono verificati, degli ammortizzatori sociali allargati, cioè estesi al di là dei tradizionali confini di CIGO o CIGS. Fra l'altro, paradossalmente ma non troppo,

l'ammortizzatore di cui si è discusso di meno è stata la NASPI, il che è rivelatore del tentativo miope di arginare i rischi di disoccupazione nel rapporto, anche se ormai ridotto a scatola vuota, piuttosto che nel mercato.

Induce a un amaro sorriso, infine, l'argomento "prima ci vuole la riforma delle politiche attive", atteso che questa è una riforma che non può realizzarsi d'un botto con una legge, bensì soltanto con un'azione amministrativa di medio-lungo periodo. E il dibattito al riguardo è ancora molto astratto.

Ciò detto, certamente di tutto questo dibattito rimarrà un'istanza di *universalizzazione* (sia pur selettiva, secondo la formula in voga), intesa a offrire a tutti i datori di lavoro un quadro più ampio di possibilità alternative al licenziamento ed ai lavoratori una copertura più completa, in una logica complessiva rapportata al difficile contesto della transizione digitale ed ecologica e che dovrebbe abbracciare sia gli ammortizzatori sociali in costanza di lavoro che i trattamenti di disoccupazione. Ma questa è materia per un altro intervento.



# LE TUTELE PER I LAVORATORI AUTONOMI

Guido Canavesi\*

## 1. Lavoro autonomo e tutele emergenziali “assistenziali”: qualche precisazione

Tra le molteplici situazioni di bisogno rese trasparenti – non causate – dall’emergenza epidemiologica da Covid-19, quella riguardante il lavoro autonomo è forse stata una delle più evidenti ed avvertita.

Il mondo dell’autonomia nelle sue varie articolazioni non è più un ambito “privilegiato” rispetto al lavoro subordinato: è venuta meno la sua tradizionale identificazione con una condizione socio-economica elevata.

Da tale constatazione è derivata la presa d’atto di “buchi” o “lacune” nelle tutele di welfare e più precisamente l’assenza di ammortizzatori sociali in costanza di lavoro o non<sup>1</sup>.

A tale bisogno, la legislazione dell’emergenza ha risposto con una disorganica serie di norme che hanno, da un lato, inseguito il protrarsi della pandemia oltre le iniziali aspettative, dall’altro, allargato la platea dei soggetti tutelati a categorie inizialmente dimenticate.

Senza poter entrare in un’analisi di dettaglio<sup>2</sup>, di questa messe normativa serve qui mettere in luce le coordinate essenziali per cercare di cogliere

---

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Macerata.

<sup>1</sup>D. GAROFALO, *La disoccupazione da pandemia: come passare dall’assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l’occupazione*, in AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica Contributo sulla nuova questione sociale*, vol. III, *Covid-19 e sostegno al reddito*, a cura di D. GAROFALO, Modena, 2020, p. 2, <https://moodle.adaptland.it/course/view.php?id=32>; A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in RDSS, 2021, p. 231.

<sup>2</sup>A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 215 ss.; G. CAVALLINI, *Emergenza Covid e contratto di lavoro autonomo*, in GC.com, 18 marzo 2020; G.C. CRUDELI, *Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi e atipici*, in A. PILEGGI (a cura di), *Il diritto del lavoro dell’emergenza*

sia i nessi con la ormai risalente evoluzione della tutela previdenziale del lavoro autonomo sia, per altro verso, le suggestioni o indicazioni che offrono in prospettiva futura.

Orbene, si è trattato di erogazioni economiche denominate ora “indennità” – semmai con l’ulteriore qualifica di “omnicomprensiva” oppure *una tantum* –, ora “contributo a fondo perduto”, formule, comunque, sempre evocative di occasionalità, temporaneità o eccezionalità.

Ancora, si è trattato per lo più di prestazioni non collegate ad una situazione di bisogno effettivo, visto che, con l’esclusione dei titolari di pensione o dei lavoratori autonomi iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria (oltre la Gestione separata INPS), a molte di esse è stato dato comunque accesso a prescindere da requisiti reddituali o d’altro tipo<sup>3</sup>.

Laddove previsti, poi, soprattutto nelle misure di più recente previsione, quei requisiti, individuati nella riduzione del reddito, del fatturato o dei corrispettivi, in comparazione con l’anno precedente (2020 su 2019), a volte anche in termini di media mensile, restano semmai indicativi di una situazione di bisogno presunto e comunque contingente<sup>4</sup>.

Quest’ultima osservazione apre alla considerazione dei due elementi che connotano in termini di peculiarità sociale e specialità giuridica tutte le misure di cui si è fatto cenno.

Il primo è l’imposizione autoritativa del blocco di molte attività, cui consegue una situazione di impossibilità al loro esercizio, che può di per sé giustificare un intervento di sostegno economico.

---

*epidemiologica*, Roma, 2020, p. 97; C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 247 ss.; D. MEZZACAPO, *Le indennità in favore dei liberi professionisti e dei lavoratori con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*, in S. BELLOMO, A. MARESCA, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Lavoro e tutele al tempo del Covid-19*, Torino, 2020, p. 139 ss.; F. SCARPELLI, *Il lavoro autonomo nell'emergenza tra bisogno, (poche) tutele, regole del contratto*, in O. BORNARDI, U. CARABELLI, M. D'ONGHIA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Covid-19 e diritti dei lavoratori*, Roma, 2020, p. 229 ss.; A. SGROI, *Il sistema di sicurezza sociale e l'epidemia da Covid-19*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, Pisa, 2021, p. 199 ss.

<sup>3</sup>Sottolineano criticamente questo aspetto, S. CAFFIO, *La galassia delle “indennità Covid-19” per “specifiche” categorie di lavoratori: spunti per il ripensamento del modello di protezione sociale del lavoro “discontinuo”*, in D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 235; C. GAROFALO, *op. cit.*, p. 248.

<sup>4</sup>V., ad esempio, l’art. 1 d.l. n. 41/2021, convertito in l. n. 69/2021, ma già l’art. 84, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in l. n. 77/2020. Per alcune considerazioni critiche sul criterio del “fatturato”, D. GAROFALO, *Ammortizzatori sociali in deroga e Covid-19: un’analisi in deroga*, in ID. (a cura di), *op. cit.*, p. 171.

L'altro è la fonte di finanziamento esclusivamente fiscale di tutte le misure emergenziali a tutela dei lavoratori sia subordinati sia autonomi<sup>5</sup>. Differente, però, è rispetto agli uni e agli altri, la ricaduta di tale fattore. Quanti ai primi, infatti, esso mette in discussione alcune tradizionali categorie previdenziali<sup>6</sup>. Sul versante del lavoro autonomo, invece, si è sottolineato come, fin dall'intervento localizzato nelle c.d. zone rosse (d.l. n. 9/2020), il finanziamento fiscale connoti quelle misure in senso assistenziale<sup>7</sup>.

In effetti, tale differenza trova qualche conferma anche nel d.l. n. 18/2020 che colloca nel Titolo II tutte le Misure a sostegno del lavoro, ma al suo interno separa poi, anche se in modo asistematico, la disciplina degli ammortizzatori sociali Covid-19 dei lavoratori subordinati dagli altri interventi.

In ogni caso, il senso dell'asserita qualificazione assistenziale sembra non andare oltre una generica valenza di sostegno economico emergenziale. È da escludere, invece, un qualsivoglia rimando alla sostanza costituzionale dell'assistenza sociale. Se nel perimetro dell'art. 38, comma 1, Cost. il finanziamento fiscale è necessitato, non è, però, esclusivo di quell'ambito, ricorrendo sempre più ampiamente anche nella previdenza sociale<sup>8</sup>. Esso non è pertanto sufficiente a ricondurre le misure in questione nell'ambito dell'assistenza sociale, occorrendo anche l'esistenza di una concreta situazione di bisogno.

D'altra parte, a ritenere valida simile configurazione si aprirebbero delicate questioni di competenza, l'assetto disegnato dall'art. 117 Cost. precludendo l'intervento legislativo statale, salvo lo spazio, ritagliato dalla giurisprudenza costituzionale in corrispondenza all'art. 2 Cost., per situazioni

---

<sup>5</sup>Per una analitica ricostruzione delle fonti di finanziamento, D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali e delle misure di contrasto alla povertà tra solidarietà, assistenza e ordine pubblico*, in ID. (a cura di), *op. cit.*, p. 318 ss.

<sup>6</sup>Per un esempio di tali implicazioni, T. Venezia (ord.), 7 gennaio 2021, in *RIDL*, 2021, II, p. 542 ss., con nota di G. CANAVESI, *La Cigd Covid-19 tra categorie previdenziali tradizionali e finanziamento fiscale*.

<sup>7</sup>In tal senso, per tutti, D. GAROFALO, *La copertura finanziaria degli ammortizzatori sociali*, cit., pp. 322 e 346; A. ALAIMO, *op. cit.*, p. 232, che scrive della «natura assistenziale» di tali misure.

<sup>8</sup>V. FILÌ, *La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi*, in *MGL*, 2018, p. 25 ss.; M. FRANZINI, *La difficile conciliazione tra finanza pubblica e welfare state*, in *RDSS*, 2019, p. 681 ss. Sull'inesistenza di vincoli costituzionali alle forme di finanziamento previdenziale, C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, 2001, pp. 13 e 35; C.A. NICOLINI, *I problemi della contribuzione previdenziale*, Macerata, 2008, p. 34 ss.; Corte cost. 3 ottobre 1990, n. 427.

di estrema povertà che pregiudichino la stessa dignità della persona, ipotesi cui non sembrano riconducibili le misure predisposte<sup>9</sup>.

Da ultimo, ma sul punto si tornerà, l'inquadramento proposto è altrettanto problematico nella prospettiva del livello di tutela assicurato, che non sembra corrispondere a quello richiesto dalla norma costituzionale.

## 2. Il lavoro autonomo nel prisma della previdenza sociale

Al di là di ogni valutazione sul merito, il tratto propriamente emergenziale e l'insostenibilità finanziaria e sistemica di quelle misure risaltano dalla prospettiva adottata dalle proposte e dalle prime misure legislative per tamponare, se non per chiudere, quei "buchi" di tutela. Ancora in tempo d'emergenza, è ad esse comune il ritorno ad una logica previdenziale, perfino "assicurativa" secondo alcuni<sup>10</sup>.

Si tratta, comunque, di un disegno di legge approntato dal CNEL (da ora d.d.l. CNEL)<sup>11</sup> e di una proposta di più complessiva riforma del sistema attuale di ammortizzatori sociali, predisposta da una Commissione ministeriale istituita durante il secondo esecutivo Conte (da ora Commissione Barbieri)<sup>12</sup>, per arrivare poi, a due misure legislative, l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (da ora ISCRO) e l'indennità per i lavoratori autonomi dello spettacolo, dalla legge istitutiva indicata con l'acronimo ALAS.

La prima può essere inquadrata tra gli ammortizzatori sociali in costan-

---

<sup>9</sup>Corte. cost. 15 gennaio 2020, n. 10, in *Gcost*, 2010, p. 164 ss., con nota di E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*.

<sup>10</sup>Vedi il documento citato alla nota 12.

<sup>11</sup>Vedi l'atto di iniziativa legislativa, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 27 maggio 2020 d.d.l. n. 37 del 28 luglio 2020), "*Tutele delle lavoratrici e dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti iscritti alla gestione separata INPS*", [https://www.lavorodirittieuropa.it/images/Il\\_testo\\_del\\_CNEL.pdf](https://www.lavorodirittieuropa.it/images/Il_testo_del_CNEL.pdf).

<sup>12</sup>Vedi il documento *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la Riforma universalistica degli ammortizzatori sociali* del 22 febbraio 2021, predisposto dalla Commissione composta dai professori Marco Barbieri, Dario Guarascio, Mariella Magnani, Vito Pinto e Simonetta Renga e consultabile all'indirizzo <https://www.labourlawcommunity.org/news-eventi/linee-di-indirizzo-e-proposte-di-intervento-per-la-riforma-universalistica-degli-ammortizzatori-sociali>. Sulle proposte della Commissione, M. MAGNANI, *La riforma degli ammortizzatori sociali*, in *DLE*, n. 2, 2021, <https://www.lavorodirittieuropa.it>; S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *RDSS*, 2021, p. 271 ss.

za di lavoro: introdotta in via sperimentale per il biennio 2021/2023 dall'art. 1, commi 386-401, l. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021) essa è rivolta esclusivamente ai soggetti iscritti alla Gestione separata INPS, che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 53 d.P.R. n. 917/1986.

La seconda, invece, è un trattamento in caso di disoccupazione espressamente indicata come “involontaria”, che l'INPS erogherà a decorrere dal 1° gennaio 2022, dunque, stando alla lettera della norma, quale misura definitiva, ai lavoratori autonomi dello spettacolo di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 182/1997.

Nel complessivo contesto finora delineato, allora, le pagine seguenti si propongono di verificare caratteri e criticità di eventuali misure di ammortizzatori sociali per i lavoratori autonomi, filtrando l'esperienza normativa emergenziale alla luce dei principi costituzionali di cui all'art. 38, comma 2, nonché della peculiare struttura dei rapporti giuridici nella previdenza dei lavoratori autonomi.

In premessa, tuttavia, va evidenziato il “paradosso” applicativo – se così si può definire – dell'art. 35, comma 1, Cost. La «tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», a lungo confinata, sul versante della relazione giuridica, soltanto al lavoro dipendente<sup>13</sup>, ha invece avuto da subito effetti espansivi sul versante previdenziale, in ragione del collegamento instaurato con i “lavoratori” dell'art. 38, comma 2, Cost.

In tal modo, superando il legame originario con la subordinazione, quest'ultima disposizione arriva a sancire l'universalismo quanto ai lavoratori protetti<sup>14</sup>. In effetti, il connubio tra le due norme costituzionali ha dato l'abbrivio ad un percorso di progressiva, ancorché disorganica, estensione ai lavoratori autonomi delle tutele previdenziali. Anzi, proprio la previdenza sociale ha rappresentato il punto d'annessione del lavoro autonomo al diritto del lavoro: così è stato e resta per le collaborazioni coordinate e continuative, la fattispecie più prossima all'archetipo del lavoratore debole (art. 2, comma 26, l. n. 335/1995)<sup>15</sup>; almeno per certi versi, così è

---

<sup>13</sup> Da ultimo, pur in senso critico, F. MARTELLONI, *La tutela del lavoro nel prisma dall'art. 35 Cost.*, in *RIDL*, 2020, I, p. 399 ss., ma già T. TREU, *Art. 35, 1° comma*, in *Comm. B, Rapporti Economici*, t. I, Artt. 35-40, Bologna-Roma, 1979, p. 13 ss. Per il superamento di tale impostazione, M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Jus*, 2008, p. 67 ss.

<sup>14</sup> M. PERSIANI, *Art. 38*, in *Comm. B*, cit., p. 241.

<sup>15</sup> M. RIGI LUPERTI, *Tutela previdenziale e lavoro autonomo*, in R. PESSI (a cura di), *La*

pure per i lavoratori autonomi coperti dalla l. n. 81/2017, ove le misure di tal natura sono probabilmente quelle a maggiore impatto effettivo (artt. 7, 8, commi 4 ss., 13)<sup>16</sup>.

Peraltro, è noto come quel percorso abbia imboccato la strada della differenziazione e separazione sia tra categorie di lavoratori autonomi sia dal lavoro subordinato, a più riprese confermata dalla Corte Costituzionale in ragione della diversità e incomparabilità delle singole attività o condizioni professionali<sup>17</sup>.

Pertanto, la previdenza dei lavoratori autonomi ruota oggi attorno a tre nuclei normativi, nei quali a fungere da criterio aggregativo è la dimensione soggettivo/professionale, secondo questa scansione:

a) le tre gestioni speciali INPS degli artigiani, dei commercianti e dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, figure che di norma assumono anche la veste giuridica imprenditoriale;

b) la Gestione Separata INPS, finalizzata «non solo a estendere la copertura assicurativa a coloro che ne erano completamente privi, ma anche a coloro che ne fruivano solo in parte, vale a dire a coloro che, pur svolgendo due diversi tipi di attività, erano assicurati, dal punto di vista previdenziale, solo per una delle due, facendo quindi in modo che a ciascuna attività corrispondesse una forma di assicurazione». Il suo campo di applicazione, perciò, non è definito dalla natura dell'attività svolta – come accade nelle tre gestioni speciali –, bensì in base alla percezione di un reddito fiscalmente ri-

---

*riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995, p. 271 ss.; R. VIANELLO, *La nuova tutela previdenziale per le attività di lavoro autonomo, libero-professionale e di collaborazione coordinata e continuativa*, in C. CESTER (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Torino, 1996, p. 271 ss.; ID., *Attività libero-professionale e iscrizione alla gestione separata INPS. Universalizzazione delle tutele o mera fiscalizzazione del sistema previdenziale?*, in RDSS, 2018, p. 297 ss.; M. CINELLI, *Positività e incongruenze della «quarta gestione» INPS*, *ivi*, 2014 p. 310 ss.

<sup>16</sup>L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il jobs act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2018; S. L. GENTILE, *La nuova frontiera della previdenza sociale*, e D. LANZALONGA, *La tutela della genitorialità e della malattia per i lavoratori iscritti alla Gestione separata Inps*, entrambi in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, Modena, 2018, rispettivamente pp. 28 ss., 239 ss.

<sup>17</sup>Per una sintetica ricostruzione del pluralismo previdenziale anche in relazione al lavoro autonomo, si rinvia a G. CANAVESI, *Pluralismo previdenziale e garanzia della pensione unica per i liberi professionisti*, in ID. (a cura di), *Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti*, e-book, Napoli, 2020, p. 8 ss., <https://www.editoriale-scientifica.com/sbop/e-book/frammentazione-contributiva-e-diritto-a-pensione-unica-dei-liberi-professionisti-1-detail.html>.

conducibile al lavoro autonomo, salvo l'assimilazione di quello prodotto da collaborazioni coordinate e continuative al lavoro subordinato<sup>18</sup>.

Fuori da tale area e, in realtà, privi di tutela previdenziale restano soltanto i lavoratori autonomi occasionali e gli incaricati di vendite a domicilio, il cui reddito fiscalmente imponibile non superi le 5.000 euro annue (art. 44, comma 2, d.l. n. 269/2003, convertito in l. n. 326/2003)<sup>19</sup>. Al riguardo, «onde portare nel sistema il segmento più povero del lavoro», è stata prospettata la riduzione di tale soglia a 3.000 euro, da combinarsi a redditi non di lavoro ipoteticamente inferiori a 9.360 euro<sup>20</sup>. La proposta non convince, soprattutto perché non sembra considerare che nella quarta gestione l'accredito di un intero anno di contribuzione consegue al versamento di una somma d'importo non inferiore a quello calcolato sul minimale di reddito stabilito dall'articolo 1, comma 3, l. n. 233/1990, attualmente quasi sette volte superiore a 3.000 euro<sup>21</sup>. Pertanto, ove i redditi percepiti siano particolarmente bassi la contribuzione risulterebbe priva di effettiva utilità futura, al contempo decurtando le già ridotte entrate del lavoratore;

c) le casse di previdenza privatizzate o nate quali soggetti di diritto private, ai sensi dei d.lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996, che assolvono le funzioni di previdenza obbligatoria per le diverse categorie professionali ordinistiche, con uno speciale regime di autofinanziamento, autonomia "normativa" e obbligo di equilibrio di bilancio almeno cinquantennale. In questo contesto assume un preminente rilievo la solidarietà endocategoriale, che si traduce anche in un elevato apporto contributivo da parte delle classi più ricche di professionisti, tuttavia improduttivo di vantaggi per gli stessi<sup>22</sup>. Questa con-

---

<sup>18</sup> Cass., S.U., 12 febbraio 2010, n. 3240, in *FI*, 2010, I, c. 826; Cass. 18 dicembre 2017, n. 30345.

<sup>19</sup> Cass. 21 novembre 2019, n. 30469; Cass. 18 maggio 2021, n. 13551; Cass. 25 maggio 2021, n. 14390.

<sup>20</sup> *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la Riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 14.

<sup>21</sup> Vedi l'art. 2, comma 29, l. n. 335/1995 e, per i valori del 2021, INPS, circolare 5 febbraio 2021, n. 12.

<sup>22</sup> Per qualche approfondimento su questi profili, G. CANAVESI, *L'incerto destino della privatizzazione della previdenza dei liberi professionisti tra "paure" del legislatore e autofinanziamento*, in ID. (a cura di), *La previdenza dei liberi professionisti dalla privatizzazione alla riforma Fornero*, Torino, 2017, spec. p. 8 ss.; I. BRESCIANI, *I poteri normativi della Cassa forense dopo la privatizzazione*, WP ADAPT n. 5/2021, <http://www.bollettinoadapt.it/tag/poteri-normativi>. Sull'obbligazione contributiva dei liberi professionisti, da

notazione, non preclude di principio al legislatore di prevedere in capo alle Casse nuovi e ulteriori compiti, quali sarebbero, in genere, gli ammortizzatori sociali. Nel farlo, tuttavia, occorrerà valutare attentamente sia la sostenibilità finanziaria di lungo periodo rispetto al complesso di compiti da assolvere sia la sopportabilità e ragionevolezza di eventuali aggravii di una siffatta forma di solidarietà, tenendo conto che la Corte costituzionale ha ravvisato nella privatizzazione un modello da conservare e valorizzare<sup>23</sup>.

Passando ai livelli di tutela, invece, l'art. 38, comma 2, Cost. li differenzia in ragione delle "esigenze di vita" dei lavoratori. Così, i trattamenti pensionistici, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, non sono determinabili in misura fissa per tutti i lavoratori, ma vanno commisurati al merito (contributivo) di ciascun lavoratore<sup>24</sup>.

Peraltro, la legge stabilisce criteri di calcolo delle prestazioni differenziati in rapporto agli eventi tutelati. L'integrazione salariale è rapportata alla retribuzione persa dal lavoratore per le ore di lavoro non prestate entro l'orario normale di lavoro, nella misura dell'80% e, comunque, entro un duplice massimale mensile, a seconda che la retribuzione mensile superi o non una data soglia (art. 3 d.lgs. n. 148/2015)<sup>25</sup>. L'importo della NASpI, invece, è commisurato alla retribuzione imponibile media mensile degli ultimi quattro anni e poi fissato in proporzione a tale retribuzione entro un tetto massimo di legge<sup>26</sup>.

Quanto agli eventi o alle situazioni di bisogno protetti, è noto che la disposizione costituzionale è silente sulla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa<sup>27</sup>, mentre non lo è sulla disoccupazione, come accennato di principio riguardante anche i lavoratori autonomi.

---

ultimo, D. CARBONE, L. CARBONE, *Ordinamento previdenziale dell'avvocatura*, Piacenza, 2021, p. 301 ss.

<sup>23</sup> Corte cost. 11 gennaio 2017, n. 7, in *GI*, 2017, p. 702 ss., con nota di G. BERETTA, *La Corte costituzionale boccia il "prelievo forzoso" statale a carico degli enti previdenziali privatizzati*. Vedi anche G. FRANZA, *L'autonomia delle Casse di previdenza dei liberi professionisti alla prova della spending review*, in *VTDL*, 2017, p. 785 ss.

<sup>24</sup> Corte cost. 7 luglio 1986, n. 173.

<sup>25</sup> Art. 3 d.lgs. n. 148/2015, su cui S. RENGA, *La cassa integrazioni guadagni ordinaria*, in R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive per il lavoro*, Torino, 2017, p. 18.

<sup>26</sup> S. CAFFIO, *Il progressivo ritorno alle origini: dall'indennità di disoccupazione alla NASpI*, in E. GHERA, G. GAROFALO (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria*, Bari, 2015, p. 291.

<sup>27</sup> In realtà introdotta dalla legislazione solo qualche anno prima (1945) della Costitu-

Tuttavia, se si guarda all'evoluzione legislativa delle tutele per questi lavoratori, balza all'occhio che essa è generalizzata per alcuni eventi – la vecchiaia, l'invalidità, la maternità – che presentano un carattere di oggettività e indipendenza genetica rispetto alla relazione giuridica di lavoro. Non è così per altri eventi che pur presentano le medesime caratteristiche, come la malattia, e soprattutto per le situazioni che ne sono prive, in quanto connesse alla riduzione o cessazione dell'attività lavorativa, eccetto la DIS-COLL, rivolta, però, ai collaboratori coordinati e continuativi, in ragione, com'è noto, di una loro prossimità alla situazione propria dei lavoratori subordinati<sup>28</sup>.

Orbene, questa architettura non sembra casuale ed è probabilmente da collegare alle peculiarità del lavoro autonomo.

Dell'involontarietà della disoccupazione nel lavoro subordinato, inoltre, bisogna innanzitutto aggiungere che essa non è riducibile al “rischio” assicurativo, cioè al verificarsi di un evento futuro e incerto che rende di per sé impossibile rendere la prestazione. Piuttosto, la giurisprudenza costituzionale ha negato che la “scelta” per un rapporto stagionale o a termine sia di per sé ostativa all'accesso al trattamento previdenziale, dando a tal fine rilievo alle condizioni del mercato del lavoro e richiedendo al contempo che il lavoratore si «faccia parte diligente per essere avviato, nel periodo di sospensione, ad altra occupazione». In tal modo, l'involontarietà è costruita attorno a due poli: la stipulazione di un rapporto di lavoro temporaneo e

---

zione e nel contesto eccezionale del blocco dei licenziamenti predisposto per fronteggiare la tragica situazione socio-economica al termine del periodo bellico. Sulle vicende dell'epoca, L. CASTELVETRI, *Gli accordi interconfederali*, in F. PESCHIERA (a cura di), *Sindacato industria e stato nel dopoguerra*, vol. I, *Storia delle relazioni industriali in Italia dal 1934 al 1948*, Firenze, 1976, p. 392 ss. In rapporto al quadro odierno, A. GARILLI, *Il “blocco” dei licenziamenti: profili storici e sistematici*, in *MGL*, 2020, p. 591 ss.; P. OLIVELLI, *Il diritto del lavoro e i suoi blocchi*, in *ADL*, 2021, p. 318 ss.

<sup>28</sup> Art. 15 d.lgs. n. 22/2015 come modificato dall'art. 7, l. n. 81/2017. Vedi F. GHERA, *La tutela dei lavoratori parasubordinati disoccupati: dall'indennità una tantum alla DIS-COLL*, in E. GHERA, G. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, p. 301 ss.; V. CAGNIN, *Art. 7, l. 22 maggio 2017, n. 81: la conferma della DIS-COLL quale sussidio alla disoccupazione per i collaboratori e la sua estensione ad assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, p. 59 ss.; D. GAROFALO, *Stabilizzazione ed estensione della Dis-Coll*, in ID. (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo – agile – occasionale*, cit., p. 180 ss.; S. RENGÀ, *NASPL e DIS-COLL tra assicurazione e solidarietà*, in G. CANAVESI, E. ALES, *La tutela per la disoccupazione nelle trasformazioni del lavoro*, Macerata, 2020, p. 11 ss., <http://eum.unimc.it/it/catalogo/673-la-tutela-per-la-disoccupazione-nelle-trasformazioni-del-lavoro>.

la formale sussistenza della condizione di disoccupato, oggi corrispondente al possesso dello stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 19 d.lgs. n. 150/2015<sup>29</sup>. Ancor più, a escludere l'involontarietà non basta neppure l'esistenza di un rapporto di lavoro se il reddito prodotto è inferiore alla soglia minima fiscalmente imponibile<sup>30</sup>.

### 3. Lavoro autonomo e disoccupazione involontaria

Nella prospettiva d'indagine prescelta, queste indicazioni tornano utili al fine di filtrare le proposte e le misure avanzate e introdotte, cui s'è accennato.

In avvio, comunque, è bene sottolineare che il blocco autoritativo delle attività produttive e la sospensione della mobilità sociale ha sì reso trasparente l'assenza di tutele per il lavoro autonomo, ma ciò è dipeso dall'eccezionalità della situazione. In altri termini, quest'ultima è paragonabile al verificarsi, in contemporanea e per tutti i soggetti protetti, del rischio tutelato in un sistema d'assicurazione, anche sociale o, comunque, a finanziamento contributivo, anche parziale: l'effetto, in assenza dell'intervento statale, sarebbe il default del sistema stesso.

Questa considerazione aiuta a chiarire come, a prescindere dal modello solidaristico o assicurativo, qualsiasi misura ancorata a un finanziamento contributivo non può aspirare a rispondere ad eventi simili, è asimmetrica rispetto a problemi di tutela così generalizzata. Per le sue caratteristiche, l'emergenza pandemica ha reso inevitabile la risposta di tipo "assistenziale" – nel senso sopra indicato –, ma qualsiasi prospettiva riformista di lungo periodo richiede un approccio che tenga verso di essa una giusta distanza critica. Il riconoscimento di lacune nelle tutele di welfare non può andare disgiunto dall'inquadramento sistematico delle singole situazioni e, quindi, nel nostro caso, dalla considerazione delle diversità strutturali tra il lavoro subordinato e quello autonomo.

Da questo punto di vista, è possibile evidenziare alcuni profili meritevoli di essere approfonditi.

---

<sup>29</sup> Vedi Corte cost. 6 giugno 1974, n. 160. In dottrina, M. CINELLI, *Le tutele del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, 1982, p. 195 ss.; I. MARIMPIETRI, *Dimissioni del lavoratore ed involontarietà dello stato di disoccupazione*, in *G.cost.*, 2002, p. 1047 ss.; R. RIVERSO, *L'involontarietà della disoccupazione quale condizione della tutela previdenziale*, in *PAPP*, 2004, p. 37 ss.

<sup>30</sup> Cass. 17 ottobre 2018, n. 25027; Cass. 18 gennaio 2016, n. 705, in *RGL*, 2016, II, p. 257.

Il primo, è l'assenza nel lavoro autonomo della contrapposizione di interessi legati all'esistenza di un'organizzazione cui il lavoratore dipendente resta estraneo. Nel nostro caso, invece, l'eventuale attività organizzativa manca del tutto o fa comunque capo al prestatore d'opera anche se non assume forma di (piccola) impresa<sup>31</sup>. Rileva, inoltre, che a qualificare i rapporti tra prestatore e committente è l'assunzione in capo al primo sia del rischio dell'utilità dell'opera sia, nei limiti fissati dall'art. 2228 c.c., dell'impossibilità sopravvenuta<sup>32</sup>.

Né vanno dimenticate le differenze esistenti sul versante previdenziale, che in realtà richiedono una presa d'atto più che approfondimenti.

Così è per la preclusione all'operare del principio di automaticità delle prestazioni, data la coincidenza in capo al prestatore d'opera della posizione di obbligato alla contribuzione e destinatario della prestazione<sup>33</sup>. Preclusione, s'aggiunga, estesa anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, secondo il recente arresto della Corte di Cassazione che, per la prima volta, ha affrontato *ex professo* la dibattuta questione<sup>34</sup>.

Altrettanto deve dirsi per la regola già richiamata sull'accredito contributivo annuale nella Gestione separata, subordinato al versamento di un importo soglia predeterminato, al momento di poco inferiore ai 20.000 euro<sup>35</sup>: poco nota, essa, è destinata ad avere un significativo impatto critico sull'effettività delle forme di tutela ipotizzate.

---

<sup>31</sup> Vedi, in relazione all'art. 1 l. n. 81/2017, le diverse opinioni sulla coincidenza o meno tra lavoratore autonomo e piccolo imprenditore espresse da A. PERULLI, *Il Jobs Act degli autonomi: nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in RIDL, 2017, I, 177 ss.; ID., *La legge di tutela del lavoro autonomo: profili introduttivi*, in A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino, 2018, p. 3 ss.; O. RAZZOLINI, *Jobs Act degli autonomi e lavoro esclusivamente personale. L'ambito di applicazione della legge n. 81/2017*, *ivi*, p. 24 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in RIDL, 2017, I, p. 376 ss.

<sup>32</sup> Sul "rischio" quale connotazione propria del lavoro autonomo, con diversità d'impostazione, G. GIACOBBE, D. GIACOBBE, *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera – Artt. 2222-2228*, *Comm. Sch.*, Milano, 2009, p. 18 ss.; A. PERULLI, *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, in *Tratt. CM*, XXVII, 1, Milano, 1996, p. 191 ss.

<sup>33</sup> D. CASALE, *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità, limiti*, Bologna, 2017, 246 ss.; G. CANAVESI, *Effettività della tutela previdenziale delle collaborazioni coordinate e continuative e principio di automaticità delle prestazioni*, in *ADL*, 2008, p. 55 ss.

<sup>34</sup> Cass. 30 aprile 2021, n. 11430, in *GI*, 2021, p. 2421 ss., con nota critica di G. CANAVESI, *Manca il presupposto? Co.co.co., art.2116 c.c. e formalismo della Corte di Cassazione*.

<sup>35</sup> Vedi *supra*, § 2 e nota 21.

Venendo ai trattamenti di disoccupazione, alla DIS-COLL si affianca ora l'ALAS, di cui all'art. 66, commi 7-17, d.l. n. 73/2021, mentre una proposta è stata abbozzata dalla Commissione Barbieri.

Stabilizzata a decorrere dal 1° gennaio 2017, la DIS-COLL, costruita sulla falsariga della NASpI, è destinata ai collaboratori coordinati e continuativi, esclusi amministratori e sindaci, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi della partita IVA, agli assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio (art. 15 d.lgs. n. 22/2015, come modificato dall'art. 7 l. n. 81/2017). L'INPS ha chiarito che l'assenza di partita IVA sussiste quando questa sia chiusa al momento della domanda della prestazione<sup>36</sup>.

Per ottenerla è richiesto: *a*) il possesso dello stato di disoccupazione al momento della domanda e per tutto il periodo di godimento, ai sensi dell'art. 19 d.lgs. n. 150/2015, ciò che comporta anche il rispetto delle regole di condizionalità di cui al successivo art. 20; *b*) un requisito contributivo molto ridotto<sup>37</sup>, che pare tener conto della peculiare disciplina sopra ricordata.

Quest'ultima, peraltro, influenza la durata della prestazione che, senza mai superare il semestre, è pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo tra il 1° gennaio dell'anno civile precedente l'evento di cessazione del lavoro e quest'ultimo.

La misura della prestazione è rapportata all'ammontare della contribuzione versata nell'anno in cui si è verificato l'evento disoccupazione e in quello precedente, diviso per i mesi accreditati, ed il suo importo è poi stabilito con i medesimi criteri validi per la NASpI<sup>38</sup>.

In ogni caso, il trattamento di disoccupazione è parzialmente compatibile con «un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale», purché non produca un reddito superiore a quello che dà accesso alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13, TUIR.

Anche se introdotta durante lo stato d'emergenza, l'ALAS (Assicurazione per i lavoratori autonomi dello spettacolo) non è misura emergenziale, bensì stabile e specificamente rivolta, a decorrere dal 1° gennaio 2022, ai lavoratori autonomi dello spettacolo che prestino attività a tempo determinato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *a*) e *b*), d.lgs. n. 182/1997. Fin

<sup>36</sup> INPS, circolare 5 maggio 2016, n. 74, punto 2.1.

<sup>37</sup> Invece, non è più necessario possedere l'ulteriore requisito di cui all'art. 15, comma 2, lett. *c*).

<sup>38</sup> Artt. 4 e 15, commi 3-5, d.lgs. n. 22/2015, entrambe comprensivi della regola del *décalage* sospesa fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 38 d.l. n. 73/2021.

dall'istituzione, l'ENPALS – oggi confluito nell'INPS – ha tutelato i lavoratori dello spettacolo a prescindere della natura subordinata o autonoma del rapporto di lavoro, quale regime sostitutivo dell'assicurazione obbligatoria di malattia (l. n. 138/1943) e dell'assicurazione generale obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti (r.d.l. n. 636/1939)<sup>39</sup>. Quanto al trattamento di disoccupazione, il quadro normativo resta al momento incerto per i lavoratori subordinati<sup>40</sup>, mentre finora sprovvisti di tutela erano i lavoratori autonomi.

A questi provvede ora l'ALAS, misura speculare alla DIS-COLL, con alcune significative precisazioni e, peraltro, calibrata sulla specificità contributiva del settore. Non c'è, innanzitutto, la richiesta del possesso dello stato di disoccupazione, sostituito dalla condizione di «non avere in corso rapporti di lavoro autonomo o subordinato» (art. 66, comma 8, lett. a). Per la sua genericità, la formula è inidonea a garantire dell'esistenza della condizione di non occupazione e richiederà perciò di essere specificata almeno quanto ai modi o alle forme di attestazione. Al contempo, mentre esclude l'applicazione delle regole di condizionalità, essa irrigidisce e assolutizza il requisito, togliendo spazio a ogni ipotesi di cumulabilità, anche parziale, tra trattamento previdenziale e redditi di lavoro autonomo o subordinato, invece consentiti dalla DIS-COLL.

Rispetto alla disciplina di quest'ultima, l'ALAS aggiunge l'incompatibilità della prestazione con il Reddito di cittadinanza, misura, peraltro, non previdenziale e rivolta al nucleo familiare, e la previsione di un tetto reddituale nell'anno solare precedente la domanda di trattamento (35.000 euro), superato il quale non sussiste il diritto al trattamento.

Meno dettagliata, la proposta della Commissione Barbieri prospetta il superamento della distinzione tra NASpI e DIS-COLL, in favore di una prestazione estesa ai lavoratori subordinati, etero-organizzati, ai collaboratori coordinati e continuativi, agli autonomi “puri” o, comunque, con una posizione previdenziale presso l'INPS. Si ipotizza il superamento sia del requisito contributivo delle tredici settimane nel quadriennio precedente l'evento (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 22/2015), almeno per le persone sino a trentacinque anni, sia della regola del *decalage*, mentre il trattamento dovrebbe essere

---

<sup>39</sup>Cass. 12 giugno 2020, n. 11377 (ord.). F. SIOTTO, *Il lavoro nello spettacolo: profili previdenziali*, in *RDSS*, 2018, p. 61 ss.

<sup>40</sup>Il Consiglio dei ministri del 10 giugno 2021 ha approvato un d.d.l. che delega il Governo a riordinare gli ammortizzatori sociale. Per il regime vigente, Cass. 20 maggio 2010, n. 12355; Cass. 12 luglio 2013, n. 17273. INPS, circolare 5 agosto 2011, n. 105.

fruibile per un tempo pari alle settimane di contribuzione, e comunque di almeno sei mesi, per consentire l'attivazione delle politiche del lavoro.

Nell'insieme, risulta evidente la difficoltà di coniugare involontarietà della disoccupazione e lavoro autonomo, direi persino l'irriducibilità dell'una all'altro. Né lo stato di disoccupazione né l'ambigua formula dell'ALAS danno rilievo ai motivi dell'assenza di lavoro, perciò è l'oggettività di tale situazione a dare accesso alla tutela previdenziale. In entrambi i casi, il legislatore sembra presumere l'esistenza della condizione di involontarietà, tuttavia, in tal modo il problema dell'evento protetto viene di fatto accantonato o aggirato.

In realtà, a fare chiarezza sull'irrelevanza di quella condizione soccorrono due indicazioni normative.

Così, nel caso dell'ALAS è il requisito reddituale a identificare la condizione di bisogno, sulla quale l'assenza di lavoro nell'anno successivo influisce in termini oggettivi di conferma/aggravamento, a prescindere dalle scelte del lavoratore. Per converso, ove quel reddito superi il valore soglia la condizione lavorativa è del tutto neutra.

Peraltro, di maggior interesse è la questione del significato della mancanza di partita IVA, richiesta esplicitamente per accedere alla DIS-COLL e, invece, non menzionata dalla normativa ALAS, ma anche qui probabilmente da recuperare per esigenze logico-giuridiche.

Come accennato, il requisito è stato inteso dall'ente previdenziale come necessità che la partita IVA sia chiusa dal prestatore d'opera al momento di presentazione della domanda della prestazione, solo tale situazione risultando idonea ad attestare la condizione di non lavoro<sup>41</sup>.

In generale, secondo la giurisprudenza, «dall'attribuzione della partita Iva ad un soggetto ... deriva, per ragioni di ordine logico-giuridico, la presunzione relativa della esistenza di stabile organizzazione» e all'effettivo svolgimento dell'attività d'impresa<sup>42</sup>. Nel caso della Gestione separata, in particolare, la partita IVA attesta l'esistenza del presupposto fattuale del rapporto contributivo, ossia lo svolgimento abituale, ancorché non esclusivo, di attività di lavoro autonomo<sup>43</sup>, dove «l'abitualità di cui si discute deve essere apprezzata nella sua dimensione di scelta *ex ante* del libero professionista, coerentemente con la disciplina che è propria delle gestioni dei

---

<sup>41</sup> INPS, circolare 5 maggio 2016, n. 74, punto 2.1.

<sup>42</sup> Cass. 20 luglio 2012, n. 12633; Cass. 21 giugno 2021, n. 17867.

<sup>43</sup> Cass., S.U., 12 febbraio 2010, n. 3240, cit.

lavoratori autonomi, e non invece come conseguenza *ex post* desumibile dall'ammontare di reddito prodotto»<sup>44</sup>.

Il carattere "abituale" non è contraddetto dal verificarsi di fasi di inattività o di riduzione dell'attività per mancanza o calo delle commesse, che è, anzi, dimensione fisiologica del lavoro autonomo. Ne consegue che anche la cessazione dell'attività, quindi la chiusura della partita IVA, è sempre frutto di una scelta individuale, senza che possa qui trovare spazio la richiamata elaborazione sulla nozione di disoccupazione involontaria nell'ambito del lavoro subordinato.

Le conseguenze di simili conclusioni sono allora sia d'ordine sistematico sia di portata pratica.

Su tale versante risulta chiaro che l'esistenza di una forma di tutela previdenziale apre al lavoratore autonomo la possibilità di scegliere se proseguire l'attività o chiudere la partita IVA, secondo valutazioni di convenienza di volta in volta diverse in ragione sia delle proprie condizioni lavorative sia della misura delle prestazioni acquisibili<sup>45</sup>. Non si tratterebbe, peraltro, di un comportamento illecito, quanto della naturale conseguenza della misura introdotta, che comprime il rischio connaturale all'intrapresa del prestatore d'opera. Questa osservazione apre all'altro versante, dove va detto che, al di là della scelta nominale, l'evento tutelato non può essere identificato con la disoccupazione involontaria, con il duplice effetto di sollecitare una rinnovata riflessione su quest'ultima e, per altro verso, porre la misura fuori dall'orbita della garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost., pur senza implicarne il contrasto con essa.

#### 4. Lavoro autonomo e ammortizzatori in costanza di rapporto

Diversamente dalla disoccupazione involontaria, la riduzione/sospensione dell'attività lavorativa – per cause non imputabili al datore di lavoro e ai lavoratori ovvero per situazioni di difficoltà dell'attività imprenditoriale – non è evento contemplato in Costituzione<sup>46</sup>. Il che non ne pre-

---

<sup>44</sup> Cass. 18 febbraio 2021, n. 4419.

<sup>45</sup> La Commissione Barbieri paventa il rischio che la misura incentivi i lavoratori a non denunciare i compensi percepiti, vedi *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la Riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit., 18.

<sup>46</sup> Anche se da alcuno ricondotto proprio alla disoccupazione involontaria: M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2020, p. 329; C.A. NICOLINI (a cura di), *Gli ammortizzatori sociali riformati*, Milano, 2018, p. 21 ss.

clude certo la regolazione in via legislativa né, in tal caso, lo pone fuori dall'area previdenziale con la sua garanzia costituzionale. Semplifica, però, il problema regolatorio, lasciando al legislatore più ampi margini d'intervento.

In relazione al lavoro autonomo, l'unica misura attivata al momento è, come accennato, l'ISCRO, introdotta per il triennio 2021-2023 dalla legge di Bilancio 2021 (art. 1, commi 386-401, l. n. 178/2021) e rivolta ai lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo produttiva di redditi ai sensi dell'art. 53 TUIR: sono dunque esclusi sia i lavoratori occasionali sia i collaboratori coordinati e continuativi, il cui reddito è assimilato a quello di lavoro subordinato.

I requisiti richiesti a questi lavoratori per accedere alla prestazione sono numerosi:

a) non essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non essere assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie, per tutta la durata della prestazione; b) non essere beneficiari di Reddito di cittadinanza, sempre durante il periodo di erogazione dell'indennità; c) avere prodotto, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito di lavoro autonomo inferiore al cinquanta per cento della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei tre anni anteriori a quello precedente la presentazione della domanda; d) avere dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 8.145 euro, annualmente rivalutato; e) essere in regola con la contribuzione previdenziale obbligatoria; f) essere titolari di partita IVA attiva da almeno quattro anni, alla data di presentazione della domanda (comma 388).

L'indennità è erogata per sei mensilità, può essere richiesta una sola volta nel triennio (commi 390 e 394) ed è condizionata alla partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale, la cui definizione è rimessa ad un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (comma 400).

L'importo della prestazione è pari al venticinque per cento, su base semestrale, dell'ultimo reddito da lavoro autonomo certificato dall'Agenzia delle Entrate e già trasmesso da quest'ultima all'INPS alla data di presentazione della domanda (comma 390) e, comunque, non può essere inferiore a 250 euro e superiore a 800 (comma 392).

A finanziamento della misura è disposto, per i potenziali beneficiari, un incremento dell'aliquota di contribuzione alla Gestione separata (comma 398).

In realtà, a prospettare l'ISCRO è stato il DDL CNEL, dove la misura era definitiva, rinnovabile per un massimo di tre volte, purché a distanza di cinque anni dalla conclusione della precedente, accessibile a chi avesse una anzianità almeno triennale di iscrizione alla Gestione separata, di importo massimo complessivo di 6516 euro per i sei mesi d'erogazione.

Dal canto suo, la Commissione Barbieri ha ipotizzato di estendere la disciplina propria del lavoro subordinato ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti, individuati in ragione dell'aver percepito da un solo committente più del cinquanta per cento del proprio fatturato. Invece, per i lavoratori autonomi non occasionali né imprenditori e con un reddito complessivo non superiore a 35.000 euro – accompagnato da un tetto ISEE – la tutela dovrebbe intervenire in presenza di una riduzione di almeno un terzo del fatturato rispetto alla media dei tre anni precedenti. Il trattamento sarebbe erogato per dodici mesi e commisurato alla riduzione del fatturato, con garanzia di un minimo corrispondente al reddito di cittadinanza.

La Commissione si è anche interrogata sull'estensione dell'intervento ai liberi professionisti iscritti alla Casse privatizzate, prospettandosi comunque la garanzia di un reddito pari a quello di cittadinanza per i primi tre anni di iscrizione.

Orbene, anche se evocato dal richiamo ad una prossima riforma degli ammortizzatori sociali (art. 1, comma 386, l. n. 178/2020), l'accostamento di queste misure alla Cassa integrazione guadagni è in realtà fuorviante.

Tutte le ipotesi descritte, infatti, sono carenti della tipica polifunzionalità delle integrazioni salariali<sup>47</sup> e ciò in ragione dell'inesistenza di altri interessi meritevoli di tutela oltre quello del lavoratore autonomo, al contempo debitore dell'opera e organizzatore dell'attività esercitata. Manca altresì la previsione di qualsiasi "causa integrabile" sia di impossibilità oggettiva sia di mera difficoltà a proseguire l'attività, ipotesi, questa, per cui valgono le medesime considerazioni svolte nel precedente paragrafo in ordine al rischio connesso all'abitudine del lavoro autonomo.

Ne segue che il solo elemento cui agganciare una valutazione oggettiva del bisogno sia il reddito del lavoratore e difatti sia nell'ISCRO – pure nella versione del DDL CNEL – sia nella proposta della Commissione Barbieri a identificare l'evento tutelato e far le veci delle causali e la sua riduzione percentuale rispetto alla media percepita in un predefinito arco temporale.

---

<sup>47</sup> M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 330.

In questa prospettiva, tuttavia, va considerato che quello professionale può essere uno tra i cespiti reddituali del lavoratore autonomo, nel loro insieme tali da escludere l'esistenza di una condizione di bisogno.

La questione è delicata e, direi, nuova, nel senso che sono le misure in esame ad averla messa in luce.

In via di principio, stando alla lettera dell'art. 38 Cost., se il possesso dei «mezzi necessari per vivere» è preclusivo dell'intervento assistenziale, non lo è di quello previdenziale. Tuttavia, la generale rilevanza di una condizione di bisogno è argomentabile in base all'art. 3, comma 2, Cost.

La disciplina delle integrazioni salariali, in realtà, non se ne preoccupa, probabilmente sul presupposto che il reddito da lavoro è la principale, quando non l'unica, fonte di sussistenza del lavoratore subordinato. Non offre indicazioni neppure l'art. 8 d.lgs. n. 148/2015 laddove sancisce la non erogabilità dell'integrazione salariale per le giornate di lavoro autonomo o subordinato svolte da lavoratori con una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 50%, purché preventivamente comunicate all'INPS: la norma è riferibile a attività occasionali o, comunque, compatibili con la conservazione del rapporto di lavoro ed esprime, semmai, una regola di relativa incompatibilità tra retribuzione e compensi (o redditi) così prodotti e la CIG.

Nell'ISCRO, anche nella versione del d.d.l. CNEL (art. 3, comma 2), tuttavia, non è chiaro se sia quello complessivo o solo professionale il reddito dichiarato nell'anno precedente la domanda e comunque inferiore al 50% della media dei redditi, questi sì da lavoro autonomo (non però nel d.d.l., che nulla dice al riguardo), conseguiti nei tre anni anteriori a quello precedente la presentazione della domanda. Si tratta in ogni caso di valore particolarmente basso, non superiore a 8.145 euro, soglia esentasse e irrilevante per lo stato di disoccupazione.

La risposta negativa, in realtà, discende dall'esigenza che la comparazione, perché possa ritenersi ragionevole, avvenga tra cespiti omogenei e difatti l'INPS ha precisato che si tratta di reddito da lavoro autonomo<sup>48</sup>.

Nella proposta della Commissione Barbieri, invece, è indicato un massimale di reddito complessivo cui dovrebbe accompagnarsi un tetto ISEE.

Non va inoltre dimenticato che più d'una sono le forme di tassazione del reddito da lavoro autonomo, tra loro alternative e rimesse alla scelta del soggetto d'imposta, secondo valutazioni evidentemente di opportunità

---

<sup>48</sup> Circolare 30 giugno 2021, n. 94.

personale: il pensiero corre subito al regime forfettario con aliquota del 15% per i redditi entro 65.000 euro, ritenuto di maggior favore per i lavoratori, anche se il tema è, in realtà, più complesso.

Occorrerà dunque valutare attentamente come l'operatività della misura sia influenzata dal regime fiscale applicato al reddito da lavoro autonomo.

Qualche ulteriore indicazione rispetto alla situazione di bisogno rilevante si ricava anche dagli altri requisiti richiesti per l'ISCRO. Invero, l'esclusione dal suo godimento dei titolari di trattamento pensionistico diretto, degli «assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie» e dei beneficiari del reddito di cittadinanza sembrano dare rilievo ad una condizione di bisogno effettivo, connotando la misura di una funzione di chiusura o d'ultima istanza, anche in considerazione della sostenibilità finanziaria.

Se si prescinde da quest'ultimo tema, peraltro, la razionalità delle scelte legislative non è scontata: manca un coordinamento complessivo con l'accennato problema dei redditi ulteriori, mentre i requisiti richiesti sono eterogenei e a volte d'incerta formulazione. Tralasciando gli altri due, l'assenza di assicurazione in altra forma di previdenza obbligatoria, intesa in senso letterale, rischia di pregiudicare i soggetti in possesso, al momento della domanda e durante la percezione della prestazione, di una posizione previdenziale inattiva, non corrispondente, cioè, a un'attività lavorativa in essere<sup>49</sup>.

D'altra parte, la richiesta di regolarità contributiva (art. 1, comma 388, lett. e), l. n. 178/2020) ribadisce, senza nulla aggiungere, l'indubbia inapplicabilità del principio di automaticità delle prestazioni ai lavoratori protetti, tutti debitori diretti dell'ente previdenziale, per l'intero ammontare della contribuzione dovuta.

## 5. *La funzione di ammortizzatore sociale della decontribuzione*

Una peculiare forma di ammortizzatore sociale, almeno quanto alla finalità realizzata, è ravvisabile nel Fondo per l'esonero dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti.

Istituito dall'art. 1, commi 20-24 della legge di bilancio 2021, il Fondo opera nei limiti delle risorse ad esso destinate – pari a 2500 milioni di euro

---

<sup>49</sup> Cass. 18 ottobre 2018, n. 26245; Cass. 20 dicembre 2019, n. 34195.

per il 2021 –, ma non è al momento operativo, mancando ancora la pubblicazione in *G.U.* del decreto che deve definire i criteri e le modalità dell'esonero contributivo.

Il beneficio consiste in una riduzione contributiva<sup>50</sup> – esclusi i premi INAIL – e i requisiti per goderne sono la percezione, nel periodo d'imposta 2019, di un reddito, qualificato come complessivo, non superiore a 50.000 euro e un calo del fatturato o dei corrispettivi nel 2020 non inferiore al 33% rispetto all'anno precedente.

Diversamente dall'ISCRO, quindi, sembrerebbe che la legge prenda in considerazione il reddito complessivamente prodotto dal lavoratore. La bozza del decreto ministeriale, tuttavia, parla di «reddito complessivo di lavoro o derivante dall'attività che comporta l'iscrizione alla gestione» previdenziale.

Ulteriore differenza determinata dalla tipologia del beneficio è il suo riconoscimento sia ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali INPS – commercianti, artigiani, coltivatori diretti – sia ai professionisti iscritti alle casse privatizzate o nate private (d.lgs. n. 103/1996), anche se ad essi la legge (comma 21) precisa che le risorse sono destinate «in via eccezionale», forse per ribadire indirettamente la regola generale che esclude finanziamenti pubblici diretti o indiretti a tali enti.

È da notare come la misura emergenziale in materia contributiva adottata dal legislatore in favore dei datori di lavoro sia stata di massima la sospensione dell'obbligazione contributiva, mentre l'esonero è stato previsto per sostenere e rilanciare i settori agricolo, della pesca e dell'acquacoltura<sup>51</sup>. Nel nostro caso, invece, la coincidenza nel lavoratore autonomo delle posizioni di debitore della contribuzione e beneficiario della prestazione fa sì che, anche in assenza di una prestazione economica in senso tecnico, il risparmio contributivo influisca comunque sul reddito professionale in funzione di sostegno alla continuazione dell'attività professionale.

---

<sup>50</sup> Nella bozza di d.m. è fissato un tetto di 3.000 euro annui.

<sup>51</sup> Art. 222 d.l. n. 34/2020, convertito in l. n. 77/2020 ss. mm.; artt. 16 e 16-*bis* d.l. n. 137/2020, convertito in l. n. 176/2020; vedi anche l'art. 19, comma 1, lett. a), d.l. n. 41/2020, convertito in l. n. 69/2021. Per qualche cenno, A. SGROI, *op. cit.*, p. 211.

## 6. Tutela della continuità lavorativa per i lavoratori autonomi e mezzi adeguati alle esigenze di vita

In conclusione, qualche breve considerazione va riservata al tema dell'adeguatezza delle prestazioni.

Superata la fase pandemica il ritorno al finanziamento contributivo sarà inevitabile per evidenti ragioni di sostenibilità della spesa pubblica ed è, in realtà, già avvenuto sia con l'ALAS (art. 66, comma 14, d.l. n. 73/2021) sia con l'ISCRO (art. 1, commi 397 e 398, l. n. 178/2020).

L'indennità per i lavoratori autonomi dello spettacolo è rapportata al reddito imponibile ai fini previdenziali ed è stabilita nella medesima misura della CIGO-CIGS (art. 66, commi 11 e 12, d.l. n. 73/2021).

Una regola differente vale per l'ISCRO, la cui misura è sì rapportata al reddito – l'ultimo certificato dall'Agenzia delle Entrate precisa la legge – senza però chiarire se si tratti soltanto di quello professionale, nei limiti, s'è visto, di una soglia minima garantita (250 euro) e di un tetto massimo invalicabile (800).

La legge ha poi quantificato la spesa prevista per ogni anno di sperimentazione<sup>52</sup> e subordinato l'erogazione all'effettiva disponibilità delle risorse, replicando la formula prevista per tutte le misure emergenziali a finanziamento fiscale, secondo cui l'INPS monitora il rispetto dei limiti di spesa annuali e ove riscontri scostamenti, «anche in via prospettica ... non sono adottati altri provvedimenti di concessione dell'indennità» (comma 397).

Questo meccanismo sembra presupporre eventuali compensazioni solidaristiche tra i potenziali beneficiari, almeno quanto al minimale che di principio prescinde dagli effettivi livelli di contribuzione versata, ammettendo, d'altra parte, che la tutela possa essere negata a chi pure l'ha finanziata.

In questa sede, peraltro, non si intende affrontare il dibattuto tema dei diritti economicamente condizionati<sup>53</sup>.

Piuttosto, anche se sembra arduo sostenere che i livelli dell'indennità, soprattutto nel suo limite inferiore, siano conformi alla garanzia costituzionale, l'impostazione metodologica prescelta va apprezzata proprio nell'ottica del principio di adeguatezza.

---

<sup>52</sup> Fino al 2024, per le domande presentate a fine 2023, tenendo conto della durata semestrale dell'indennità.

<sup>53</sup> Si rinvia, anche per ulteriore bibliografia, a M. CINELLI, *La previdenza che cambia: appunti su «relatività» e variazioni fisiognomiche dei diritti sociali*, in RDSS, 2020, p. 7 ss.

In effetti, è ormai tradizionale in dottrina e giurisprudenza ricondurre, se non identificare, il problema attuativo di quella garanzia alla definizione dei criteri di calcolo della prestazione previdenziale<sup>54</sup>.

Isolata, per contro, è rimasta l'ipotesi che traeva dalla previsione costituzionale la necessità di fissare ai trattamenti previdenziali tetti massimi invalicabili<sup>55</sup>.

Peraltro, ancorché difficile da realizzare, questa proposta sembra la più idonea a realizzare quel principio evitando, da un lato, l'errore, pure a volte avvallato dalla Corte Costituzionale, di far coincidere "esigenze di vita" e "tenore di vita"<sup>56</sup>, salvaguardando, dall'altro, oltre l'equità del sistema previdenziale, anche la libertà della previdenza privata – per quanto ormai ridotto sia il suo spazio –, che livelli eccessivi di tutela obbligatoria inevitabilmente comprimono<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Sull'adeguatezza delle prestazioni, tra i molti, E. ALES, *Il "diritto" dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia "discrezionalità" del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, in RDSS, 2019, p. 521 ss.; M. PERSIANI, *Sulla garanzia costituzionale dei mezzi adeguati alle esigenze di vita*, in GDLRI, 2017, p. 281 ss.; R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in RDSS, 2016, p. 513 ss.; M. CINELLI, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in ADL, 1999, p. 53 ss.

<sup>55</sup> C.A. NICOLINI, *I problemi della contribuzione previdenziale*, cit., p. 59 ss.

<sup>56</sup> Vedi, Corte cost. 19 febbraio 1976, n. 30; Corte cost. 5 febbraio 1986, n. 31; Corte cost. 18 luglio 1986, n. 201. In dottrina, F. MAZZIOTTI, *Determinazione della pensione e modelli di welfare state*, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI (a cura di), *Il sistema pensionistico riformato*, Napoli, 1994, p. 94. *Contra* M. PERSIANI, *Art. 38*, cit., p. 243.

<sup>57</sup> Per qualche considerazione, G. CANAVESI, *Percorsi del welfare tra interesse pubblico e libertà. Un tentativo di lettura con l'occhio alla previdenza e all'assistenza sociale*, in ID. (a cura di), *Dialoghi sul welfare*, Quaderni della Sussidiarietà, n. 14, 2015, p. 15 ss., <http://www.bollettinoadapt.it/dialoghi-sul-welfare>.

# CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI E LICENZIAMENTI ECONOMICI IN USCITA DALLA PANDEMIA COVID-19

*Emilio Balletti \**

## *1. Interdipendenza dell'intervento di cassa integrazione guadagni e del divieto dei licenziamenti economici ai sensi della normativa "Covid-19"*

Al cospetto dell'emergenza pandemica "Covid-19" è delineata una relazione di evidente interdipendenza tra regimi normativi, funzionalità e termini di concreta operatività della cassa integrazione guadagni (CIG) e degli ammortizzatori sociali in genere, da un lato, e dei licenziamenti economici (individuali per giustificato motivo oggettivo e collettivi), dall'altro lato. Ciò in discostamento sensibile rispetto alla previgente disciplina ordinaria in materia, nonché alla luce dell'ampliamento in forma pressoché generalizzata del campo di applicazione e comunque dell'incremento notevole della portata protettiva dell'intervento di cassa integrazione guadagni e del coevo "blocco" dei licenziamenti economici disposti, già in sede di d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. con modif. dalla l. n. 27/2020), a salvaguardia dell'occupazione e dei redditi a fronte della sospensione e comunque della notevole riduzione di larga parte delle attività produttive conseguenti all'esplosione della pandemia.

Ai sensi della normativa emergenziale "Covid-19" i rispettivi ambiti di applicazione e le stesse identità funzionali dell'intervento CIG e dei licenziamenti economici tendono infatti a sovrapporsi e a confondersi, ma al contempo anche a risultare reciprocamente dipendenti e condizionati gli

---

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

uni agli altri. A dispetto dell'impostazione per la quale, a partire almeno dalla riforma della l. n. 223/1991, l'intervento CIG permane in linea di principio circoscritto a situazioni transitorie e comunque recuperabili di sospensione o riduzione delle attività lavorative, fermo restando invece il possibile ricorso ai licenziamenti per giustificato motivo oggettivo o collettivi, a seconda delle circostanze, nel caso di esuberi di personale "definitivi".

A fronte dell'emergenza pandemica è infatti consentito potere accedere alla CIG a prescindere da un'effettiva ricorrenza dei requisiti *ex art.* 11 d.lgs. n. 148/2015 in ordine alla transitorietà e non imputabilità dell'evento e alla ripresa dell'attività lavorativa, anzi neanche da allegare e tantomeno da provare in sede di domanda CIG (art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020). Mentre invece, pur al cospetto di situazioni di esubero di personale definitive, è precluso l'esercizio del potere di recesso datoriale in ragione del divieto di licenziamento per "giustificato motivo oggettivo" ed anche dei "licenziamenti collettivi", sancito in via generale e senza eccezioni di sorta, almeno nella sua versione originaria, *ex art.* 46, d.l. n. 18/2020, e salve tuttavia le deroghe poi introdotte, *ex art.* 14, comma 3, d.l. n. 104/2020.

Ove è tuttavia proprio il c.d. blocco dei licenziamenti che vale a giustificare il prefigurato notevole incremento della portata protettiva dell'intervento CIG ai sensi della disciplina "Covid-19", quale necessario suo bilanciamento in forma di possibile esonero per il datore di lavoro dai costi di rapporti di lavoro improduttivi che gli è impedito poter risolvere in ragione del medesimo divieto di licenziare *ex lege*, fermo ovviamente restando il suo coevo rilevare quale strumento di sostegno del reddito a fronte della sospensione o comunque della riduzione delle attività lavorative.

Sta di fatto che tanto l'incremento delle tutele della CIG, quanto il blocco dei licenziamenti economici in parola sono stati concepiti alla luce dell'esplosione della vicenda pandemica, nella fase di emergenza sanitaria massima e del c.d. *lockdown* con la relativa chiusura di molte attività produttive, in una prospettiva dunque essenzialmente solo "difensiva" in relazione all'esigenza primaria di salvaguardia dell'occupazione e del reddito<sup>1</sup>. Non senza che però, con il graduale miglioramento della situazione sanitaria, il venir meno del c.d. *lockdown* e la ripresa delle attività produttive, a

---

<sup>1</sup> *Amplius* in argomento, per tutti, D. GAROFALO, *Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica*, in D. GAROFALO (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale – Volume II – Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, ADAPT e-book series, n. 90, 2020, p. 347 ss.

rilevare progressivamente è stata piuttosto anche l'esigenza di promuovere l'uscita dalla fase emergenziale e quindi il rilancio dell'economia nazionale, favorendo la ripresa delle attività produttive e del lavoro. Obiettivi questi evidentemente perseguibili, non più mediante interventi di natura meramente difensiva (quali il divieto dei licenziamenti economici e il semplice lievitare delle tutele delle integrazioni salariali), bensì più realisticamente, invece, in virtù di incentivi al rilancio delle attività produttive e misure attive di politica occupazionale: nei termini che in particolare sono andati di recente delineandosi in sede di c.d. d.l. "sostegni" n. 41/2021 (convertito dalla l. n. 69/2021) e, quindi, nel c.d. d.l. "sostegni bis" n. 73 del 25 maggio 2021 (convertito con modif. dalla l. n. 106/2021).

È anche proprio in relazione ad una tale torsione della disciplina emergenziale pure verso una funzionalità occupazionale "attiva" che va indagata l'evoluzione dell'intervento CIG e del regime normativo dei licenziamenti economici ai sensi delle disposizioni "Covid-19": non più in riferimento al profilo del mero contrasto al diffondersi della pandemia e/o, in relazione ai suoi effetti, della tutela essenzialmente solo economica o comunque della conservazione più che altro solo formale dell'occupazione (in virtù del prescritto divieto dei licenziamenti economici), ma piuttosto anche nella prospettiva ed al fine della (auspicata) uscita definitiva dalla pandemia, nonché della ripresa delle attività produttive e del rilancio dell'occupazione e dell'economia in generale.

## *2. Blocco dei licenziamenti economici e ampliamento di ambito e portata dell'intervento di cassa integrazione guadagni nell'emergenza pandemica*

Il blocco dei licenziamenti economici *ex art.* 46 d.l. n. 18/2020 si caratterizza per l'assoluta novità della tipologia e della portata categorica del vincolo imposto in tal senso all'esercizio del potere di recesso datoriale.

A rilevare non è, infatti, una limitazione di ordine causale o motivazionale, quali i vincoli tradizionali della giusta causa e del giustificato motivo soggettivo e oggettivo (art. 2119 c.c. e art. 3 l. n. 604/1966), e nemmeno un irrigidimento o la revisione dei noti requisiti e limiti di natura formale e procedurale cui è astretto l'esercizio del potere di licenziamento ai sensi della legislazione consolidata in materia (artt. 2 e 7 l. n. 604/1966, artt. 4, 5 e 24 l. n. 223/1991, nonché disposizioni successive e collegate). Ma si trat-

ta, invece, di un vero e proprio divieto di licenziamento per “giustificato motivo oggettivo” ed anche dei “licenziamenti collettivi”, di portata generale e senza eccezioni di sorta: almeno nella sua versione originaria *ex art.* 46 d.l. n. 18/2020, e comunque fino alle deroghe poi introdotte, *ex art.* 14, comma 3, d.l. n. 104/2020, in relazione, rispettivamente, all’ipotesi di cessazione definitiva dell’attività dell’impresa conseguente alla messa in liquidazione della società senza continuazione, anche parziale, dell’attività, al caso di accordo collettivo aziendale di incentivo all’esodo limitatamente ai soli lavoratori che aderiscono a detto accordo<sup>2</sup>, nonché all’ipotesi di fallimento senza esercizio provvisorio dell’impresa, ovvero con disposizione della sua cessazione<sup>3</sup>.

Tanto, ad ogni modo, in termini che permangono ad oggi sostanzialmente invariati, a distanza ormai di più di quattordici mesi dalla previsione del blocco dei licenziamenti economici *ex art.* 46 d.l. n. 18/2020, in virtù delle successive sue reiterate proroghe e modifiche susseguitesi senza soluzione di continuità (cfr., infatti, nel tempo, art. 80 d.l. n. 34/2020, art. 14 d.l. n. 104/2020, nonché, da ultimo, artt. 7-8 del c.d. d.l. “sostegni” n. 41/2021 e art. 40 del c.d. d.l. “sostegni bis” 25 maggio 2021, n. 73).

È proprio al cospetto e a bilanciamento di una tale sospensione del potere di licenziamento che è prefigurato, come detto, il notevole ampliamento delle tutele della cassa integrazione guadagni sempre in relazione all’emergenza epidemiologica da Covid-19. Ciò in virtù della previsione della nuova causale “emergenza Covid-19” in relazione all’intervento ordinario di cassa integrazione guadagni (CIGO) e alle sue forme equipollenti, pure

---

<sup>2</sup>Cfr. in proposito, A. MARESCA, *Gli accordi aziendali di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro nell’art. 14, comma 3, d.l. n. 104/2020: l’alternativa realistica al divieto di licenziamento per Covid*, in LDE, 2020, n. 3.

<sup>3</sup>Per una prima articolata disamina delle varie questioni emergenti al riguardo è possibile vedere gli atti del *webinar* 22 luglio 2020, promosso dal gruppo “Facciamo ricerca sul lavoro” *Divieto di licenziamenti e libertà d’impresa. Principi costituzionali*, pubblicati nell’omonimo volume, a cura di G. PROIA, *Divieto di licenziamenti e libertà d’impresa. Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino 2020, nonché, ivi in particolare: G. PROIA, *Divieto di licenziamenti e principi costituzionali*, p. 3, R. PESSI, *Divieto di licenziare e libertà d’impresa. Principi Costituzionali*, p. 31; A. GARILLI, *Il “blocco” dei licenziamenti: profili storici e sistemati*, p. 31; M. MAGNANI, *Divieto di licenziamento e libertà d’impresa. Principi costituzionali*, p. 57; A. PERULLI, *Sospensione dei licenziamenti e tutela costituzionale del lavoro*, p. 63; M. MARTONE, *A proposito del blocco dei licenziamenti, libertà di impresa e bolla occupazionale*, p. 83; E. GRAGNOLI, *L’insopprimibile libertà di cessare l’impresa e l’illiceità del divieto di licenziamento*, p. 87; E. BALLETTI, *Divieto di licenziamenti e libertà d’impresa alla luce dei principi costituzionali*, p. 95.

con la relativa neutralizzazione dei periodi di CIGO “Covid-19” riguardo i periodi massimi di durata dei trattamenti CIG ordinari e straordinari, così come di quelli erogati dai Fondi di solidarietà bilaterali e dal Fondo integrativo salariale. E, al contempo, in forza della coeva estensione in via generalizzata dell’intervento protettivo anche in riferimento a settori, attività e datori di lavoro tradizionalmente non ricompresi, mediante la previsione di un’apposita nuova ipotesi di c.d. cassa integrazione in deroga sempre appunto in relazione alla “emergenza epidemiologica da Covid-19” (cfr. artt. 19-22 d.l. n. 18/2020, artt. 68-71 d.l. n. 34/2020 e artt. 1-3 d.l. n. 104/2020 citt. e disposizioni collegate e successive).

Fermo ovviamente restando il sostegno economico fornito ai lavoratori per la mancanza di reddito da lavoro, tale incremento della portata protettiva della cassa integrazione guadagni è infatti funzionale a sgravare i datori di lavoro dei costi di rapporti di lavoro improduttivi che è a loro impedito poter risolvere in ragione del divieto dei licenziamenti economici. Sebbene almeno per le imprese assoggettate alla chiusura nel periodo del c.d. *lock-down* sia *stricto iure* da convenire in merito al loro possibile esonero dall’obbligazione retributiva in relazione ai lavoratori sospesi per impossibilità della prestazione dovuta ad un c.d. *factum principis*<sup>4</sup>. Mentre a rilevare è anche al riguardo l’essenziale automaticità della concessione del trattamento di integrazione salariale e il suo finanziamento a carico del bilancio statale: alla luce dell’oggettività della causale dell’erogazione del trattamento di integrazione salariale, di fatto presunta in ragione dell’emergenza epidemiologica<sup>5</sup>, con esclusione del versamento del contributo addizionale ed esonero del datore dal dover fornire la prova della ricorrenza dei requisiti *ex art.* 11 d.lgs. n. 148/2015 in ordine alla transitorietà e non imputabilità dell’evento e alla ripresa dell’attività lavorativa (art. 19, comma 2, d.l. n. 18/2020)<sup>6</sup>. E tanto pure con notevole semplificazione della procedura di concessione, in deroga agli oneri *ex artt.* 14 e 15 d.lgs. n. 148/2015, tra l’altro in virtù del previsto possibile svolgimento dell’esame congiunto “anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva” (comma 2, art. 19, d.l. n. 18 cit.).

---

<sup>4</sup> Conf. R. DEL PUNTA, *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in RIDL, 2020, I, p. 252.

<sup>5</sup> Cfr. G. CANAVESI, *La specialità degli ammortizzatori sociali “emergenza Covid-19”: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela*, in DRI, 2020, p. 755.

<sup>6</sup> Cfr. ancora R. DEL PUNTA, *op. cit.*, p. 257.

Non senza che la rimarcata relazione di interdipendenza reciproca tra regimi normativi, funzionalità e concreta operatività del c.d. blocco dei licenziamenti economici, nonché della CIG e degli ammortizzatori sociali in genere in epoca di “emergenza pandemica” trovi evidente conferma anche nella reiterata previsione in via tendenzialmente coincidente del termine di scadenza delle “norme Covid-19” tanto in tema di blocco di licenziamenti che di CIG, o comunque di durata massima della stessa CIG “Covid-19”, oltretutto, da ultimo, nella stessa previsione di un termine di scadenza differenziato per il medesimo c.d. blocco dei licenziamenti<sup>7</sup>. Vale a dire, *ex art.* 8, commi 9 e 10, d.l. n. 41/2021 (e art. 40, commi 3 e 4, d.l. n. 73/2021), fino al 30 giugno 2021 in via generale, e fino al 31 ottobre 2021, invece, solo per le imprese non aventi accesso alla CIGO, ma soltanto agli ammortizzatori sociali “Covid-19” dell’assegno ordinario e della CIG in deroga.

### 3. *Identità funzionale, presupposti e caratteristiche di operatività della cassa integrazione guadagni “Covid-19”*

È tuttavia inevitabile che ai sensi delle richiamate “norme “Covid-19” vadano in qualche modo svanendo ed anche sovrapponendosi i rispettivi connotati caratteristici e i tradizionali ambiti di corrispondente operatività dei licenziamenti economici e delle integrazioni salariali. Ciò nel momento in cui, in virtù della disciplina emergenziale, il potere di recesso datoriale è interdetto pur al cospetto del rilevare di un giustificato motivo oggettivo di licenziamento, *ex art.* 3 l. n. 604/1966, od anche delle condizioni che legittimerebbero un licenziamento collettivo *ex artt.* 4, 5 e 24 l. n. 223/1991. Mentre l’accesso alle integrazioni salariali è consentito, invece, pur in difetto della ricorrenza dei richiesti requisiti della transitorietà e non imputabilità dell’evento sospensivo e della possibile ripresa dell’attività lavorativa, *ex art.* 11 d.lgs. n. 148/2015, nonché, quindi, in relazione a situazioni che ai sensi della disciplina ordinaria (cfr. ancora art. 3 l. n. 604/1966 e artt. 4,

---

<sup>7</sup> Sul legame d’interdipendenza tra blocco dei licenziamenti e ammortizzatori sociali, ai sensi della normativa emergenziale “Covid-19”, cfr.: M. DE LUCA, *Condizionalità ed ipotesi di esclusione (dalla seconda proroga) del blocco dei licenziamenti al tempo del Covid-19: molto rumore per (quasi) nulla (note minime)*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, n. 424, 2020, p. 3 ss.; P. PASSALACQUA, *I limiti al licenziamento nel Decreto Cura Italia dopo il decreto Rilancio*, in LG, 2020, 6, p. 581. F. SCARPELLI, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in RIDL, 2020, I, p. 313 ss.; C. ZOLI, *La tutela dell’occupazione nell’emergenza epidemologica fra garantismo e condizionalità*, in Labor, 2020, I, p. 441 ss.

5 e 24 l. n. 223/1991) sarebbero valse a legittimare il recesso datoriale e non già l'erogazione della CIG.

Onde uno sviamento in relazione alla natura funzionale tipica del trattamento CIG, anzitutto in riferimento ai licenziamenti economici, ma per altro verso, a ben vedere, anche rispetto ai medesimi trattamenti di disoccupazione.

Trattamento CIG che, infatti, in base alla disciplina ordinaria, sempre alla luce della richiesta transitorietà dell'evento sospensivo dell'attività lavorativa e comunque della sua possibile futura ripresa, assume a condizione del suo possibile operare la "non licenziabilità" dei lavoratori (spec., né per giustificato motivo oggettivo, ex art. 3 l. n. 604/1966, né comunque in virtù di un esubero di personale che legittimi un licenziamento collettivo ex comma 1, art. 4 o comma 1, art. 24 l. n. 223/1991).

Ciò, dunque, in linea di principio, con una chiara divisione delle aree di rispettiva operatività della CIG, da un lato, e dei licenziamenti economici individuali e collettivi, dall'altro lato.

Mentre, invece, ai sensi della normativa "Covid-19" l'intervento della CIG è di fatto esteso anche a lavoratori licenziabili, che però è vietato licenziare in ragione del blocco dei licenziamenti, con singolare "confusione" dei campi di rispettiva operatività della CIG e dei licenziamenti economici: che riporta per certi versi all'esperienza ormai lontana risalente agli anni '70-'80 del secolo scorso di un impiego della CIG ben al di là delle sue caratteristiche funzionali, che di fatto valeva a sopperire ad un'essenziale inadeguatezza dei trattamenti di disoccupazione dell'epoca e che ha tra l'altro trovato espressione nelle note vicende della CIG per le imprese c.d. "scatole vuote", tenute formalmente in vita solo per consentire l'erogazione della stessa CIG<sup>8</sup>, e dei c.d. licenziamenti impossibili<sup>9</sup>.

Il tutto quando la medesima CIG "Covid-19", sempre a fronte del c.d. blocco dei licenziamenti, almeno in relazione ai lavoratori ormai definitivamente inutilizzabili finisce con l'operare di fatto già come un trattamento di sostanziale disoccupazione, o comunque, se si vuole, di pre-disoccupazione, senza tuttavia la previsione di alcun coordinamento con la Naspi, nemmeno con riguardo alla durata complessiva e al *quantum* delle tutele di

---

<sup>8</sup>Cfr. *amplius*, per tutti, M. MISCIONE, *Cassa integrazione e tutela della disoccupazione*, Napoli, 1978.

<sup>9</sup>Cfr., sempre per tutti, L. MARIUCCI, *I licenziamenti «impossibili»: crisi aziendale e mobilità del lavoro*, in RTDPC, 1979, p. 1405.

*welfare* (in forma di CIG “Covid-19”, prima, e di Naspi, poi). Sicché una qualche innegabile confusione e comunque una non ottimale regolamentazione dei termini d’intervento della stessa CIG “Covid-19” anche in ordine alla Naspi.

La relazione di interdipendenza tra CIG e blocco dei licenziamenti ai sensi della normativa “Covid-19” è andata consolidandosi nel succedersi delle reiterate proroghe e relative modifiche e integrazioni della disciplina emergenziale, fino ai recenti d.l. n. 41/2021 “sostegni” e d.l. n. 73/2021 “sostegni bis”, peraltro anche proprio rispetto all’approssimarsi della scadenza della medesima disciplina emergenziale ed alla fortemente dibattuta eventualità di una sua ulteriore proroga. Scadenza della disciplina emergenziale che, invero, si è già anticipato risultare allo stato stabilita per il c.d. blocco dei licenziamenti al 30 giugno 2021 in via generale e però estesa al 31 ottobre 2021 per i soli datori di lavoro non rientranti nel campo dell’applicazione della CIG ai sensi della normativa ordinaria, bensì solo al c.d. assegno ordinario e alla CIG in deroga “Covid-19”. Differenziazione, questa, prefigurata nel d.l. n. 41/2021 “sostegni” (cfr. spec. commi 9 e 10, art. 8), che trova una sua giustificazione plausibile sul piano sostanziale nell’esigenza di assicurare un prolungamento dell’operare delle tutele “Covid-19” per i soli lavoratori non rientranti nell’area di applicazione della CIG ai sensi della normativa ordinaria, e che ha tuttavia determinato notevoli tensioni nell’avvicinarsi del termine del 30 giugno 2021. Ma con la scadenza del blocco dei licenziamenti a tale data per le imprese rientranti nel campo di applicazione della CIG ai sensi della disciplina ordinaria, ed invece al 31 ottobre 2021 per i datori di lavoro esclusi, che è stata comunque confermata anche in sede di d.l. n. 73/2021 c.d. “sostegni bis”, sia pure con la previsione della possibile proroga del medesimo blocco dei licenziamenti anche per le imprese aventi accesso alla CIG in via ordinaria per tutta la durata della CIG ordinaria o straordinaria, e che al contempo si stabilisce poter essere da loro richiesta con esonero dal pagamento del contributo addizionale a far data dal 1° luglio 2021 e fino al 31 dicembre 2021 (cfr. commi 3 e 4, art. 40 d.l. n. 73 cit.).

Ciò in termini che valgono a conferma ancora ulteriore della relazione di interdipendenza delineata tra c.d. blocco dei licenziamenti economici e trattamento CIG, peraltro, nel caso, anche oltre la stessa mera CIG “Covid-19”, e comunque quale ipotesi di impiego virtuoso degli ammortizzatori sociali in funzione della salvaguardia dell’occupazione, in ragione della promozione dell’accesso alla CIG a costo zero a fronte del prolungamento del divieto di licenziare: al quale il singolo datore di lavoro viene ad auto-

assoggettarsi in via di fatto “volontaria” (e non più, dunque, in virtù del blocco dei licenziamenti per lui scaduto) appunto mediante la proposizione della sua domanda di CIG. Il tutto pure nella prospettiva della sempre auspicabile soluzione positiva dell’esubero di personale che è possibile ricercarsi in condivisione con le organizzazioni sindacali in sede di procedura di consultazione relativa alla richiesta di CIG.

Sebbene sia poi anche proprio il dibattito insorto in merito all’eventualità di un termine differenziato della normativa emergenziale a mettere in luce le criticità del prospettato incidere del blocco dei licenziamenti economici e della CIG “Covid-19” in relazione a situazioni e ambiti applicativi almeno in parte coincidenti o sovrapposti, in deroga alle rispettive loro ordinarie caratteristiche e funzionalità.

#### 4. Accesso alla cassa integrazione guadagni “Covid-19” e libertà d’iniziativa economica: gli effetti della mancata richiesta di CIG in relazione ai rapporti di lavoro

Lo sviamento che si determina ai sensi della normativa “Covid-19” in relazione a *ratio* e funzionalità della disciplina ordinaria in tema di licenziamenti economici e integrazioni salariali apre in ogni caso una serie di interrogativi anche sul piano concretamente applicativo.

Al cospetto dell’estensione indifferenziata della CIG anche in relazione a lavoratori già definitivamente in esubero e tuttavia non licenziabili in ragione del blocco dei licenziamenti, a poter essere opinata è, invero, l’eventualità dell’imposizione sia pure indiretta del ricorso alla CIG “Covid-19” in capo all’imprenditore, in ragione dell’evidenziata essenziale automaticità della concessione della stessa CIG “Covid-19”<sup>10</sup>.

La questione è di innegabile rilievo, segnatamente per quanto concerne il possibile persistente vincolo all’obbligazione retributiva a carico del datore di lavoro che abbia omissso di richiedere la CIG.

Stante la mancata previsione *ex lege* di una sospensione *in toto* e, comunque, la mancata disciplina dell’operatività residua delle relazioni contrattuali di lavoro, a fronte del divieto di licenziamenti economici è da considerare che permane comunque rimessa al datore di lavoro la gestione

---

<sup>10</sup>Nel senso dell’obbligatorietà “di fatto”, nel caso, del ricorso all’ammortizzatore sociale, cfr. G. CANAVESI, *op. cit.*, p. 756.

*medio tempore* di eventuali esuberi di personale: anzitutto, evidentemente, mediante il possibile ricorso alla CIG, così come anche, nel caso di impedimento al lavoro in presenza, attraverso il ricorso al lavoro agile o a distanza, oppure mediante l'eventuale collocazione in ferie o lo scomputo di congedi e permessi. Ma con le relative problematiche e gli oneri che ne possono conseguire, segnatamente nel caso di contestazione da parte del lavoratore del mancato svolgimento della sua prestazione o della sua stessa collocazione in CIG, in ferie o permessi, oppure del suo impiego da remoto. Anche perché, al di là della CIG, nella vigenza del blocco dei licenziamenti *de quo* non rileva alcuna prerogativa esplicita di possibile ricorso unilaterale del datore al lavoro da remoto o all'utilizzo di ferie, congedi o permessi per i lavoratori in esubero, a parte le prescrizioni riferite al lavoro nelle pubbliche amministrazioni *ex art.* 87 d.l. n. 18/2020 (e disposizioni collegate), nonché l'ipotesi dell'adempimento dell'obbligo di sicurezza *ex art.* 2087 c.c. mediante il lavoro a distanza *ex art.* 29 *bis* d.l. n. 23/2020 (come modificato della legge di conversione n. 40/2020 e art. 1, comma 14, d.l. n. 33/2020)<sup>11</sup>.

Pur a fronte del blocco dei licenziamenti economici, appare tuttavia da escludere *stricto iure* un dovere del datore di lavoro di ricorso alla CIG. Ciò in quanto di obiettivamente difficile conciliabilità con la stessa libertà di iniziativa economica *ex art.* 41 Cost.<sup>12</sup>, e peraltro anche alla luce del comunque problematico coordinamento di un'imposizione sia pure in via indiretta di un simile dovere di ricorso alla CIG, almeno al cospetto di un esubero di personale incidente sulla continuità aziendale, in relazione al dovere generale dell'imprenditore, *ex art.* 2086 c.c. "nuova formula", di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attivazione degli strumenti necessari "per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale"<sup>13</sup>,

---

<sup>11</sup>Cfr. punto 8 del "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro" sottoscritto il 24 aprile 2020 con le parti sociali dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri dell'Economia, del Lavoro e delle Politiche sociali, dello Sviluppo economico e della Salute.

<sup>12</sup>Una valutazione critica, anche in relazione all'art. 41 Cost., del blocco dei licenziamenti economici e della correlata disciplina in tema di ammortizzatori sociali "Covid-19" in B. CARUSO, *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 427/2020, p. 32 ss.

<sup>13</sup>Così art. 2086, comma 2, c.c., come modificato *ex art.* 375, comma 1, d.lgs. n. 14/2019.

nonché quindi in forma diversa rispetto al ricorso alla CIG pur in mancanza di prospettive di ripresa dell'ordinaria attività produttiva.

Senza che ad ogni modo, anche nell'ipotesi di mancato ricorso alla CIG, gli oneri di rapporti di lavoro improduttivi siano imputabili *sic et simpliciter* a carico del datore di lavoro. Anzitutto perché, come detto, un obbligo di ricorso alla CIG non appare *stricto iure* configurabile al riguardo, e comunque non appare in linea di principio da escludere un possibile esonero del datore di lavoro dall'obbligazione retributiva quantomeno nell'ipotesi di comprovata impossibilità oggettiva dell'attività lavorativa.

Così, ad esempio, nel caso del divieto di esplicazione di larga parte delle attività imprenditoriali disposto all'epoca del c.d. *lockdown* (cfr. d.P.C.M. 22 marzo 2020 e già d.P.C.M. 11 marzo 2020): a stretto rigore rilevante quale possibile c.d. *factum principis* invocabile dal datore di lavoro quale esimente, al di là delle valutazioni critiche che potrebbero comunque avanzarsi sul piano sostanziale in merito alla sua mancata richiesta di CIG impeditiva del possibile accesso da parte dei lavoratori al relativo trattamento CIG pur a fronte dell'essenziale "automaticità" della sua concessione ai sensi della normativa "Covid-19". Ma parimenti, pur in mancanza di un divieto *ex lege* di esplicazione dell'attività d'impresa, sempre nella vigenza del blocco dei licenziamenti, segnatamente in relazione a lavoratori già definitivamente in esubero, nel caso di comprovata impossibilità oggettiva delle loro prestazioni, appare irragionevole ascrivere a responsabilità del datore di lavoro il mancato ordinario svolgimento dell'attività d'impresa in generale e dei rapporti di lavoro in particolare. E, peraltro, senza che ad esimere da responsabilità il datore di lavoro possa valere, invece, nel caso, una mera "minore convenienza" in sé per esso datore delle attività lavorative: appunto in difetto di un'impossibilità oggettiva a lui non imputabile. Sempre che a rilevare non siano, tuttavia, una dimostrata "inutilità" sostanziale delle medesime attività lavorative, oppure eventuali costi e/o aggravii aggiuntivi anche sul piano organizzativo a carico del datore di lavoro che possano valere a giustificare il mancato impiego di lavoratori non più utilizzabili e tuttavia non licenziabili in virtù del blocco dei licenziamenti, nonché quindi a liberare il datore dalla corrispondente obbligazione retributiva.

Ciò, invero, con una qualche analogia alla nota interpretazione in tema di valutazione della legittimità, o meno, della c.d. messa in libertà e del rifiuto delle c.d. prestazioni di lavoro "residue" nel caso di sciopero articolato, appunto a seconda della "impossibilità" oppure anche della sola "mi-

nore convenienza” di tali prestazioni di lavoro “residue”<sup>14</sup>, con i condivisibili temperamenti del caso in relazione alle prestazioni residue che, anche se non oggettivamente del tutto impossibili, risultino comunque inferiori ad un determinato standard qualitativo e di efficienza minimale, oppure richiedano per il possibile loro svolgimento una modifica dell’organizzazione aziendale implicante sensibili costi o oneri aggiuntivi a carico dell’imprenditore<sup>15</sup>. Ed ove, sempre a fronte della vigenza del blocco dei licenziamenti economici “Covid-19”, appare ragionevole che la legittimità del mancato impiego del lavoratore in esubero non licenziabile sia parimenti apprezzata anche alla luce del livello qualitativo eventualmente molto modesto che avrebbe la sua prestazione, nonché degli eventuali maggiori costi o oneri che importerebbe: così come, ad esempio, nell’ipotesi del mancato impiego “da remoto” del lavoratore in esubero la cui prestazione a distanza risulti obiettivamente molto poco utile per il datore di lavoro o comunque importi eccessivi aggravii economici od anche organizzativi a suo carico.

##### 5. *Mutamento di ratio e finalità della normativa emergenziale nella prospettiva dell’uscita dalla vicenda pandemica*

I rapporti tra regime normativo dei licenziamenti economici e ammortizzatori sociali vanno comunque inevitabilmente modificandosi al cospetto dell’evoluzione dell’evento pandemico e del mutare delle finalità perseguite mediante la disciplina emergenziale.

Superato il periodo più critico della situazione sanitaria e del c.d. *lock-down*, con il blocco o comunque la forte riduzione di larga parte delle attività produttive, e pertanto con il progressivo riavvio della generalità delle attività d’impresa, infatti, obiettivo primario diviene quello di promuovere l’effettiva uscita dalla fase dell’emergenza e quindi il rilancio dell’economia nazionale in forza della ripresa delle attività produttive e del lavoro ai livelli precedenti alla pandemia.

Non più, pertanto, una logica meramente difensiva dell’occupazione, quale quella alla base del c.d. blocco dei licenziamenti economici *ex art.* 46 d.l. n. 18/2020 e disposizioni successive, giacché a delinearci è piuttosto la

---

<sup>14</sup> Cfr., ad es., Cass. n. 14419/2019, Cass. n. 13256/2010, Cass. n. 3691/1998.

<sup>15</sup> Nel senso della liberazione del datore di lavoro anche in tali casi dall’obbligo retributivo, cfr., per tutte, Cass. n. 10804/1990, Cass. n. 84/1988, Cass. n. 5340/1987 e Cass. n. 3303/1987.

previsione di incentivi e disposizioni in genere funzionali al rilancio della produzione e di misure attive di politica occupazionale.

Non si tratta infatti solo di impedire i licenziamenti dei lavoratori gioco-forza licenziabili ai sensi della normativa ordinaria a fronte della sospensione o riduzione delle attività produttive in ragione dell'emergenza pandemica, ma piuttosto appunto di promuovere una ripresa economica e un rilancio dell'occupazione che valgano ad evitare *ex se* l'eventualità dei medesimi licenziamenti economici. Onde il superamento dell'ipotesi del divieto dei licenziamenti economici e della stessa erogazione delle integrazioni salariali a prescindere dalla necessaria ricorrenza dei suoi presupposti giustificativi tradizionali e in via essenzialmente automatica, ai sensi della disciplina "Covid-19", alla luce di un impiego degli ammortizzatori sociali, non più in via meramente ancillare dello stesso divieto di licenziare (quale semplice sostegno al reddito dei lavoratori non licenziabili in virtù di tale divieto), bensì invece a contrasto degli stessi licenziamenti economici, difatti prefigurandosene l'erogazione al fine di evitare tali licenziamenti.

Elementi tangibili nel senso di una tale torsione delle finalità dell'intervento delle integrazioni salariali e degli ammortizzatori sociali in genere dalla logica meramente difensiva dell'emergenza "Covid-19" verso una funzione occupazionale "attiva" e di rilancio dell'economia e della produzione si registrano di recente, invero, in sede di d.l. "sostegni bis" n. 73 del 25 maggio 2021 e già, peraltro, di d.l. "sostegni" n. 41/2021 (convertito dalla l. n. 69/2021).

È questo il caso, in primo luogo, della previsione del possibile accesso gratuito alla CIG da parte delle imprese rientranti nel campo di applicazione della CIGO anche dopo il 30 giugno 2021, e quindi in relazione a quella che si è già detto essere la scadenza del c.d. blocco dei licenziamenti economici per tali imprese (v. *supra*). Accesso gratuito alla CIG che, invero, è in tale ipotesi prefigurato in combinazione con la previsione dell'operare di una corrispondente proroga del divieto di licenziamenti economici (cfr. art. 40, commi 3 e 4, d.l. n. 73/2021), appunto in ragione dell'intervenuta richiesta di CIG: in questo senso rilevante quale condizione di esclusione degli stessi licenziamenti economici, o comunque incentivo a non licenziare e, dunque, quale ipotesi di impiego virtuoso dell'ammortizzatore sociale giacché erogato a fronte dell'assunzione del vincolo a non licenziare.

Al contempo, un'analogha finalità occupazionale attiva si prospetta in tema di contratto di espansione *ex art.* 39 d.l. n. 73/2021 (e già art. 41 d.lgs. n. 148/2015), in relazione al quale l'intervento della CIG è infatti

prefigurato in via funzionale all'inserimento di nuove figure professionali e all'agevolazione all'esodo per lavoratori prossimi alla pensione al cospetto di processi di reindustrializzazione e di riorganizzazione aziendale, anche con estensione della misura fino alle imprese con più di cento dipendenti rispetto a solo quelle di dimensioni maggiori cui risultava circoscritta la normativa previgente.

Così come una potenzialità occupazionale attiva si registra parimenti in riferimento al contratto di rioccupazione *ex art. 41 d.l. n. 73/2021*, stante la dichiarata sua finalità all'inserimento al lavoro di prestatori in stato di disoccupazione, sulla scorta di un apposito progetto individuale appunto di inserimento, della durata di sei mesi, inteso all'adeguamento professionale al contesto lavorativo, in virtù dell'incentivo di un esonero contributivo a carico del datore di lavoro per un periodo massimo sempre di sei mesi, peraltro anche con previsione della *«revoca dell'esonero e il recupero del beneficio già fruito»* nel caso di licenziamento intimato *«durante o al termine del periodo di inserimento»*, come pure nel caso di *«licenziamento collettivo o individuale per giustificato motivo oggettivo di un lavoratore impiegato nella medesima unità produttiva e inquadrato con lo stesso livello e categoria legale di inquadramento del lavoratore assunto con gli esoneri di cui al comma 5, effettuato nei sei mesi successivi alla predetta assunzione»* (cfr. comma 7, art. 41 cit.). Ove è proprio un tale condizionamento dell'esonero contributivo ad un effettivo incremento dell'organico aziendale a valere a riprova della finalità occupazionale segnatamente attiva dell'erogazione della misura di *welfare*.

## 6. Ruolo e funzionalità degli ammortizzatori sociali in uscita dalla pandemia e alla luce della guidelines dell'annunciata loro imminente riforma

Permane evidentemente da valutare in che modo le richiamate misure di sostegno attivo all'occupazione di cui alla normativa "Covid-19" potranno contribuire in senso effettivamente positivo al fine di una ripresa economica e di un reale incremento dell'occupazione.

In ogni caso, muovendo proprio anche dall'esperienza dei rimarcati profili di correlazione delineatisi tra blocco dei licenziamenti economici e ammortizzatori sociali nelle diverse fasi dell'emergenza "Covid-19", è da valutare come potranno andare a definirsi i rapporti sempre tra licenziamenti economici e ammortizzatori sociali una volta superata la vicenda pandemica (come da tutti auspicato).

Ciò, peraltro, in primo luogo, in relazione alla da tempo annunciata ed ormai imminente riforma generale degli stessi ammortizzatori sociali, nonché, quindi, in riferimento a quelli che, sulla base del documento redatto dalla Commissione di studio costituita con decreti nn. 82 e 83 del luglio 2020 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali Nunzia Catalfo<sup>16</sup>, risultano i probabili principi guida e i tratti caratterizzanti di tale riforma degli ammortizzatori sociali, quali, tra gli altri, sia qui detto in estrema sintesi con riguardo agli aspetti più rilevanti in ordine ai temi in discussione in questa sede:

– c.d. universalismo differenziato delle tutele, implicante un'estensione generale delle tutele degli ammortizzatori sociali fino anche al lavoro autonomo, con trattamenti uguali in relazione a causali uguali per tutti i lavoratori sia in costanza di rapporto di lavoro sia in carenza di rapporto di lavoro, ma al contempo con differenziazioni razionali al cospetto di situazioni realmente differenti<sup>17</sup>;

– semplificazione, unificazione e comunque omogeneizzazione degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, con prefigurata divisione di campo, non senza gli opportuni coordinamenti rispetto ai trattamenti in carenza di rapporto di lavoro<sup>18</sup>;

– conferma del carattere assicurativo del sistema di protezione, sia pure con la rilevata esigenza di alcune necessarie correzioni e comunque con la rimodulazione delle aliquote, in particolare con previsione di una quota di contribuzione base fissa per tutti e con un contributo addizionale di importo inversamente proporzionale all'impiego della CIG o comunque dell'ammortizzatore sociale, nonché anche con la prefigurata abolizione delle ipotesi di intervento CIG c.d. "in deroga" e/o senza costi<sup>19</sup>;

---

<sup>16</sup> Cfr. il documento 22 febbraio 2021 della Commissione "Catalfo" *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*. Ma per indicazioni almeno in parte analoghe cfr. anche il documento 23 dicembre 2020, a cura del Centro studi e ricerche unificato dell'Ordine dei Consulenti del lavoro di Milano e dell'ANCL U.P. di Milano, *Proposta di riforma degli ammortizzatori sociali*. Sempre in argomento è possibile vedere pure i documenti 16 luglio 2020 a cura di Confindustria, *Verso una riforma degli ammortizzatori sociali*, nonché 6 agosto 2020 a cura di Confartigianato, Confederazione autonoma sindacati artigiani e CNA, *Osservazione e proposte dell'artigianato sulla riforma degli ammortizzatori sociali*.

<sup>17</sup> Cfr., spec., p. 12 ss., documento 22 febbraio 2021 della Commissione "Catalfo" cit.

<sup>18</sup> Cfr. p. 6 ss., documento 22 febbraio 2021 della Commissione "Catalfo" cit.

<sup>19</sup> Cfr. p. 13 ss., documento 22 febbraio 2021 della Commissione "Catalfo" cit.

– valorizzazione della funzione occupazionale attiva degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive dell'occupazione in generale<sup>20</sup>.

Ebbene, a stare a tali lineamenti di riassetto del sistema degli ammortizzatori sociali, è da convenire che ad essere presupposti siano una ridefinizione delle integrazioni salariali e comunque un'induzione del loro impiego secondo gli originari canoni di transitorietà, non imputabilità dell'evento sospensivo e comunque della possibile ripresa dell'attività lavorativa, cui dovrebbe risultare tradizionalmente condizionato *stricto iure* l'intervento CIG (cfr., da ultimo, art. 11 d.lgs. n. 148/2015).

A rilevare in questo senso sono, infatti, la riaffermazione del carattere assicurativo del sistema di protezione in costanza di rapporto, pure con una prospettata rimodulazione delle aliquote contributive evidentemente funzionale ad una maggiore equità della distribuzione dei costi, nonché la previsione, oltre ad una quota di contribuzione fissa, di un contributo addizionale di importo direttamente proporzionale all'entità dell'impiego della CIG, così come la stessa prefigurata abolizione delle ipotesi c.d. CIG "in deroga" e/o senza costi. Il tutto secondo un'impostazione che assume sì a suo fattore cruciale il merito contributivo, sulla scorta del confermato metodo assicurativo e della prospettata coeva abolizione della c.d. CIG. "in deroga" e/o "a costo zero", ma che al contempo introduce un precipuo elemento di valutazione anche dei "meriti comportamentali" in ordine all'impiego (contenuto e comunque appropriato) della CIG, in ragione della prefigurata determinazione dell'importo del cennato contributo addizionale relativo alla CIG in via direttamente proporzionata alla quantità dell'impiego della CIG da parte del singolo imprenditore datore di lavoro.

Una tale ascrizione dei costi dell'ammortizzatore sociale agli stessi suoi possibili fruitori, non soltanto in via generale e indistinta, in forza della conferma in sé del metodo assicurativo, ma anche in misura proporzionalmente calibrata al suo impiego da parte dei medesimi singoli suoi fruitori appaiono poter rilevare, invero, quale ostacolo concreto rispetto ad un impiego esorbitante della CIG non in linea ai rimarcati canoni di necessaria transitorietà, non imputabilità dell'evento sospensivo e comunque della possibile ripresa dell'attività lavorativa ai quali permane riportato *stricto iure* il possibile intervento della CIG.

Senza che in senso contrario rilevi la stessa indicazione di un amplia-

---

<sup>20</sup> Cfr. p. 8 ss., documento 22 febbraio 2021 della Commissione "Catalfo" cit.

mento dell'area d'intervento dell'ammortizzatore sociale in forma universale in relazione a tutti i lavoratori, compresi i prestatori di lavoro autonomo.

Sempre al cospetto della rimarcata impostazione del sistema di protezione sul metodo assicurativo in via generale, che è tale da importare evidentemente un ampliamento corrispondente anche dell'ambito contributivo di raccolta delle risorse economiche in via generale, segnatamente con riguardo alla quota "fissa" di contribuzione valida per tutti; mentre l'ulteriore quota di contribuzione addizionale dovrebbe comunque valere a poter assicurare un'equilibrata ripartizione dei costi dell'ammortizzatore sociale in misura proporzionale al suo effettivo impiego anche da parte dei soggetti nuovi ammessi alla fruizione del medesimo ammortizzatore sociale in ragione della sua estensione in forma universale. E tanto più in ragione delle "differenziazioni" che pure si precisa essere comunque necessarie, in relazione allo stesso c.d. universalismo delle tutele, al cospetto di situazioni realmente differenti, e che possono anch'esse valere ad assicurare maggiore equilibrio ed equità nella ripartizione dei costi e in merito agli stessi accessi all'impiego dell'ammortizzatore sociale.

Così come sempre nella direzione di un richiamo alla riconduzione dell'intervento CIG ai tradizionali canoni di necessaria transitorietà, non imputabilità dell'evento sospensivo e di possibile ripresa dell'attività lavorativa viene a rilevare, a ben vedere, la stessa distinzione tra misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e trattamenti invece in carenza di lavoro di cui sempre al documento della Commissione "Catalfo". Con una tale distinzione che muove chiaramente, infatti, proprio dalla considerazione della diversità delle vicende e circostanze di rispettiva possibile incidenza, nonché quindi della differente natura, caratteristiche e, comunque, diversa destinazione funzionale dell'intervento CIG rispetto ai trattamenti di disoccupazione.

### *7. Ridefinizione delle relazioni tra licenziamenti e cassa integrazione guadagni a fronte dell'evoluzione delle caratteristiche e delle finalità delle tutele occupazionali di welfare*

Per quanto concerne il rapporto tra integrazioni salariali e licenziamenti economici, lo scenario che si propone e che peraltro appare in realtà da doversi auspicare in uscita dalla vicenda pandemica ed anche alla luce dei preannunciati lineamenti caratteristici dell'ormai imminente riforma degli ammortizzatori sociali è, invero, quello di un essenziale ripristino delle ri-

spettive identità funzionali della CIG e dei licenziamenti economici, nonché della distinzione delle loro aree di corrispondente operatività.

La tendenziale ripristinata riconduzione della CIG alle sole situazioni transitorie, non imputabili e comunque recuperabili di sospensione dell'attività lavorativa vale infatti a ristabilire una stessa linea di demarcazione rispetto alle situazioni di carenza di lavoro viceversa non meramente transitorie e comunque non recuperabili che, in quanto tali, possono venire a rilevare quale giustificato motivo oggettivo di licenziamento, *ex art.* 3 l. n. 604/1966, oppure anche a legittimare, ricorrendone i prescritti presupposti numerico temporali *ex comma* 1, art. 24 l. n. 223/1991, un licenziamento collettivo *ex artt.* 4, 5 e 24 l. n. 223 cit. Ciò, si badi, al di là delle prescrizioni normative che delimitano l'intervento CIG alla sua natura funzionale, in virtù dell'ascrizione dei suoi costi e della medesima selezione degli accessi alla CIG in base ai meriti contributivi ed anche alla stessa moderazione dell'impiego dell'ammortizzatore sociale che in tal modo si mira ad indurre: in particolare, in ragione della diretta proporzionalità che si è visto essere prefigurata tra la misura degli oneri contributivi e l'entità degli accessi alla CIG da parte dei singoli imprenditori datori di lavoro, secondo una logica che intende in tal modo incentivare comportamenti virtuosi o comunque di autolimitazione appunto in ordine all'impiego della CIG.

Onde non più una confusione e/o una possibile sovrapposizione indistinta degli ambiti di incidenza della CIG e dei licenziamenti economici, così come indotto ai sensi della normativa emergenziale "Covid 19", così come non più un intervento della CIG in funzione meramente ancillare del c.d. blocco dei licenziamenti economici del periodo pandemico e, quindi, anche a fronte di situazioni ormai definitive e non recuperabili di mancanza di lavoro, in luogo dei licenziamenti economici (individuali per giustificato motivo oggettivo o collettivi) non adottabili proprio in ragione del loro c.d. blocco *ex art.* 46 d.l. n. 18/2020 e disposizioni collegate e successive.

Non senza che sempre in tal senso l'identità funzionale dell'intervento CIG viene ad essere ripristinata anche rispetto alla Naspi ed ai trattamenti di disoccupazione in genere. Intervento CIG che, infatti, operando nel corso dell'emergenza pandemica anche in relazione a situazioni definitive e non recuperabili di mancanza di lavoro si è visto finire di fatto rilevare quale trattamento di disoccupazione o comunque quale una sorta di anticipazione del trattamento di disoccupazione, con una sostanziale confusione di ruolo e funzionalità delle diverse misure di protezione. Ma ciò in termini che dovrebbero essere superati nel momento in cui, invece, l'intervento CIG è prefigurato essere da ricondurre ai suoi ordinari canoni di ne-

cessaria temporaneità, non imputabilità e recuperabilità dell'evento sospendivo dell'attività lavorativa. Tanto più, peraltro, alla luce della rimarcata distinzione specifica tra misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e trattamenti invece in carenza di lavoro parimenti rilevante quale linea-guida dell'imminente riforma generale del sistema degli ammortizzatori sociali sempre secondo le indicazioni di cui al documento della Commissione "Catalfo".

Esclusone l'operare in via di mero supporto del reddito di lavoratori ormai definitivamente in esubero e improduttivi, bensì in coerenza alle sue caratteristiche istituzionali, è in questo senso che l'intervento CIG appare in grado di assolvere ad una funzione di effettivo contrasto rispetto ai licenziamenti economici, giacché la ragione-finalità del suo operare è appunto quella di consentire il superamento della fase di sospensione temporanea dell'attività lavorativa e la sua ripresa, nonché, quindi, di evitare così i medesimi licenziamenti economici.

Il tutto mentre è al contempo fatta salva la coerenza funzionale anche dell'operare dei medesimi trattamenti di disoccupazione o comunque in carenza di lavoro, in segnata correlazione con i licenziamenti economici (individuali o collettivi che siano).

L'intervenuta estinzione del rapporto di lavoro rileva infatti quale condizione-presupposto dell'intervento dei trattamenti di protezione e, dunque, dell'accesso dei lavoratori appunto licenziati alle relative tutele della disoccupazione, anzitutto di carattere economico, ma anche di natura occupazionale, divenendo infatti destinatari naturali in quanto disoccupati delle misure di sostegno attivo al loro possibile reimpiego. Con tutte le relative conseguenze per il singolo prestatore disoccupato in forma di ammissione alla fruizione di eventuali opportunità occupazionali o comunque di incentivi e misure di supporto in genere funzionali al suo possibile reimpiego. Ma, al contempo, con ascrizione a carico del medesimo prestatore disoccupato di una serie di oneri relativi. Ciò, invero, in ragione della richiesta "immediata disponibilità" di esso prestatore «*allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego*» cui è riportato il riconoscimento dello status di disoccupato *ex art. 19, comma 1, d.lgs. n. 150/2015*, nonché del corrispondente condizionamento dell'accesso alle misure di protezione alla prescritta involontarietà dello stato di disoccupazione (art. 3 d.lgs. n. 22/2015). E ancora, in generale, alla luce di quelli che vengono ad essere i doveri dello stesso prestatore disoccupato in termini di richiestogli impegno e di partecipazione attiva al fine del suo reimpiego ai sensi del

c.d. principio di “condizionalità”, che, come noto, va consolidandosi nella disciplina in materia quale limite di contenimento dei trattamenti di tutela in tema di occupazione rispetto ad una loro erogazione incondizionata e non rigorosamente coerente ad un’effettiva realizzazione del perseguito obiettivo occupazionale (cfr. art. 1, comma 2, lett. c)-d) e comma 4, lett. v), l. delega n. 183/2014, nonché art. 7 d.lgs. n. 22/2015, artt. 21 e 22 d.lgs. n. 150/2015 e già art. 4, commi 40-43, l. n. 92/2012 e precedentemente già ex art. 4 d.lgs. n. 181/2000, oltreché norme collegate e successive).

Senza che siano qui neanche da doversi rimarcare i ritardi e le gravi inefficienze in materia, è scontato che quello dell’attivazione di realmente valide politiche “attive” dell’occupazione costituisca uno snodo cruciale sempre più irrinunciabile per il nostro sistema di *welfare*.

È in ogni caso da convenire che al riguardo non possa che procedersi in linea alla reale identità funzionale e alle potenzialità delle diverse misure di protezione, esclusa ogni indebita confusione e/o sovrapposizione delle aree o vicende di loro rispettiva incidenza.

Come rimarcato da ultimo anche dalla Commissione “Catalfo”, infatti, si tratta anzitutto di distinguere tra trattamenti di tutela operanti in costanza di rapporto di lavoro e quelli invece *stricto iure* di disoccupazione, nonché, quindi, in relazione alla diversità di status e condizione personale dei loro destinatari e alla stessa diversità delle vicende e situazioni rilevanti rispettivamente a condizione-presupposto del loro intervento, così come anche delle finalità perseguite.

Ove proprio in tal senso la rilevanza di una chiarificazione delle relazioni tra loro e degli ambiti di rispettiva incidenza delle integrazioni salariali e dei licenziamenti economici in uscita dalla vicenda pandemica e in riferimento all’ormai imminente riforma generale degli ammortizzatori sociali: in coerenza alla diversità delle situazioni e vicende in ordine alle quali le integrazioni salariali sono deputate a poter intervenire rispetto ai licenziamenti economici e, quindi, alle differenti finalità di protezione che esse sono destinate a poter assolvere rispetto ai trattamenti *stricto iure* di disoccupazione.

# BREVI NOTE SUL FUTURO DI AMMORTIZZATORI SOCIALI E POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Rosario Santucci \*

## 1. *L'importanza dell'approccio complessivo sugli ammortizzatori sociali per meglio renderli "universali" e "differenti"*

Vorrei svolgere alcune osservazioni a margine di quest'incontro di studio, assai stimolante per le ricostruzioni e le prospettive proposte.

Innanzitutto, converrebbe che il termine "ammortizzatori sociali" fosse considerato nel suo significato più ampio, comprensivo cioè dell'insieme degli strumenti di sostegno al reddito e/o all'occupazione o di promozione dell'occupazione sia in caso di sospensione del rapporto di lavoro per fatti inerenti all'attività imprenditoriale (ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro), sia in caso di disoccupazione/inoccupazione o esclusione sociale (ammortizzatori sociali nel mercato)<sup>1</sup>. E se quindi deve esserci una riforma, o anche un intervento parziale, occorrerebbe tenere conto del quadro complessivo di tutti gli strumenti già presenti – arricchito o aggiornato dalle leggi di bilancio (v. da ultimo quella del 2021, la l. n. 178/2020) – e procedere alla razionalizzazione o ad interventi coerenti con la *ratio* dei variegati istituti<sup>2</sup>.

---

\* Professore ordinario di Diritto del Lavoro – Università degli Studi del Sannio.

<sup>1</sup> Sulla rilevanza delle tutele nel mercato v. A. OLIVIERI, *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>2</sup> Per un quadro generale v. E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione Guadagni nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci 2016; V. FILI, *Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali*, II ed., Altalex, 2016; D. GAROFALO, *La nuova disciplina della cassa integrazione guadagni (d.lgs. 14 settembre 2015 n. 148)*, in F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI (a cura di), *Il diritto del lavoro all'epoca del jobs act*, Napoli, ESI, 2016; M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*,

In questo modo, ritenendo condivisibile l'universalizzazione delle tutele, conforme ai precetti costituzionali, che tocchi ogni *forma* di lavoro (s subordinata, autonoma o atipica) e di mancanza di quest'ultimo, certamente le stesse si potrebbero differenziare, conservando in ogni caso la distinzione tra intervento ordinario e straordinario di Cig, in base alle funzioni e ai destinatari, perimetrando attentamente ed equamente i costi e le condizioni per usufruirne (in particolare la condizionalità).

Forse può considerarsi ambizioso ma l'universalizzazione delle tutele passa anche attraverso la ridefinizione e la differenziazione degli ammortizzatori sociali; pertanto, mi sembra giusto ritenere compatibile l'universalizzazione con la differenziazione che, in fin dei conti, conduce alla personalizzazione delle tutele nell'ambito di macro-categorie di astratti beneficiari. Questi ultimi, poi, nel concreto, dovrebbero contattare in modo capillare gli addetti ai servizi e alle agenzie per l'impiego, che attuano le politiche attive e passive del lavoro, per trovare il proprio specifico percorso formativo e/o lavorativo e le adeguate tutele di sostegno e di promozione.

## 2. *La rilevanza delle politiche attive del lavoro in connessione con gli ammortizzatori sociali*

Penso inoltre che sia strategica l'attenzione persistente sull'organizzazione del mercato del lavoro e sulle politiche attive del lavoro, sui servizi per l'impiego e sulle attività che questi ultimi sono tenuti a realizzare. Ciò perché vi è uno stretto legame tra gli ammortizzatori sociali, finalizzati tutti al sostegno e alla promozione dell'occupazione, oltre che del reddito, e le politiche attive del lavoro che intervengono sull'occupabilità dei beneficiari "mirati", raccogliendo anche le loro disponibilità<sup>3</sup>. Certo mettersi a discutere di PAL nei momenti di crisi potrebbe sembrare deviare l'attenzione sull'occupabilità di chi cerca lavoro rispetto al bisogno di occupazione. Se le risorse fossero scarse, sembrerebbe chiaro che convenga investire il più possibile nella promozione dell'occupazione, affidandosi all'opportunità del mercato. A me pare però che questo modo di operare abbia il fiato corto. In primo luogo, non si parte da zero e il sistema pub-

---

Torino, Giappichelli, 2017; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2020.

<sup>3</sup> Si v., sul punto, R. PESSI, G. SIGILLÒ MASSARA (a cura di), *Ammortizzatori sociali e politiche attive del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2017.

blico, che include anche i privati, è ben presente dalla fine degli anni '90. Non sono convinto che sia opportuno liquidare un patrimonio di istituzioni e procedure che in alcune Regioni ha fornito ottima prova. Occorre ampliare le buone prassi. In secondo luogo lo dimostrano i tantissimi interventi che si sono succeduti negli anni che, per un verso, non sono riusciti a far decollare in tutto il Paese un'efficiente organizzazione del mercato del lavoro – però ci sono le Regioni virtuose, non si può condannare tutta l'organizzazione giuridica – e per l'altro verso si sono occupati di far crescere l'occupazione, che si è ampliata fino a quando i finanziamenti si sono mantenuti, per poi richiedere sostegni ulteriori al fine di conservare il livello acquisito o diminuire progressivamente o sparire del tutto.

Perciò vanno rafforzate quelle strutture deputate alla gestione di politiche passive e attive, al fine di integrarle, e soprattutto dovrebbe essere realizzata il Sistema unitario informativo, lasciandosi alle spalle la frammentazione, lo scoordinamento delle banche dati esistenti. Servono investimenti strutturali, modifiche degli apparati centrali e periferici per garantirne la funzionalità in tutte le Regioni, personale qualificato per concretizzare le politiche attive. Ciò anche per favorire l'incontro tra domande e offerte di lavoro per le categorie svantaggiate (donne, giovani, disabili, immigrati). Il *laissez faire*, la mancanza di controlli originano le disuguaglianze per le quali poi continuiamo ad esprimere il nostro sconcerto. Le istituzioni del mercato, forte della collaborazione tra pubblico e privato, la sussidiarietà verticale e orizzontale servono per far crescere la cultura dell'uguaglianza e il rispetto delle differenze nel cui ambito incidono fortemente tanto le crisi economiche, le depressioni quanto la ripresa e la maggiore prosperità<sup>4</sup>.

### 3 (segue). *L'intervento sull'organizzazione giuridica dei servizi per l'impiego*

Sull'organizzazione giuridica dei servizi per l'impiego, nonostante le innovazioni introdotte nel 2015 per promuoverne efficacia ed efficienza del sistema e superare i gap delle Regioni in ritardo e le *dimenticanze* del pur importante intervento statale, finalizzato ad assicurare la necessaria

---

<sup>4</sup>V., al riguardo, A. BELLAVISTA, *Evoluzione e prospettive del diritto del lavoro*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 3, 2020, p. 541 ss.

omogeneità del livello dei servizi, la situazione appare ancora critica<sup>5</sup>. Certamente importante è stata la riforma del 2015 con la quale si è voluto assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative e si sono assicurate varie reti di protezione: la definizione dei LEP, di competenza dello Stato, che impediscono alla stessa riforma, nel suo carattere di ricentralizzazione, di collidere con le competenze concorrenti delle Regioni in materia; la previsione sia delle convenzioni tra Ministero e Regioni, con le quali sono delegabili all'ANPAL e ai soggetti privati accreditati compiti importanti, fatta eccezione del Patto di servizio Personalizzato, sia della facoltà di scelta degli utenti tra servizi pubblici o privati, sotto il controllo dell'ANPAL. Punti dolenti del sistema sono ben distribuiti tra centro e periferia: è emersa la lenta operatività dell'ANPAL ed è evidente il suo sovraccarico, forse meglio distribuito con la presenza di articolazioni regionali o macro-regionali dell'Agenzia; è mancato il sistema informativo unico; i centri dell'impiego sono apparsi, in linea prevalente, attanagliati da crisi qualitativa e quantitativa che si alimentano a vicenda, mancando le figure professionali adatte a concretizzare le politiche attive del lavoro (PAL); è mancato l'aggiornamento dei LEP e non vi sono stati gli interventi centrali per sopperire alla mancata garanzia degli stessi in sede regionale. L'intervento centrale è doveroso e auspicabile; qualcosa si è realizzato già in sede di legge di bilancio (l. 30 dicembre 2020, n. 178): si pensi al programma nazionale GOL (garanzia di occupabilità dei lavoratori), previsto dall'art. 1, comma 324, di presa in carico finalizzata all'inserimento occupazionale, mediante l'erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro, nell'ambito del patto di servizio personalizzato, programma che però non ha ancora ricevuto attuazione; alle risorse messe a disposizione nell'ambito del programma europeo React Eu per le politiche attive del lavoro. L'impegno è ancora minimale e sarà necessario fare di più per incidere sull'effettività dei servizi.

---

<sup>5</sup>V. anche INAPP, *Rapporto 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021. Per la ricognizione critica della normativa v. E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Bari, Cacucci, 2016; E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *Lineamenti di diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020.

#### 4 (segue). Focus sulla formazione professionale

Strategica dovrebbe essere la formazione del lavoratore (si dice da anni, almeno dalla seconda metà degli anni '90). La formazione (del lavoratore) è balzata da tempo all'attenzione del legislatore e degli interpreti, addirittura immaginandosi di configurare come diritto individuale del lavoratore la sua pretesa alla formazione e all'aggiornamento professionale (si richiama l'art. 35 Cost.; anche l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea può avere un notevole impatto in quanto riconosce ad ogni persona il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale continua, *lifelong learning*)<sup>6</sup>. Del resto l'art. 18, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 150/2015 tra le attività dei centri per l'impiego pone proprio l'avviamento ad attività di formazione ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo.

Per quanto può qui interessare, dagli anni '90 del secolo scorso da un lato l'Unione europea, dall'altro lato il nostro ordinamento individuano il carattere strategico della formazione, valorizzandone la funzione. In particolare l'Unione europea ha messo in campo i fondi strutturali, le politiche finalizzate alla formazione con l'obiettivo di accrescere le professionalità e le competenze nell'economia della conoscenza e il monitoraggio dei risultati conseguiti dai singoli Stati membri al fine di perseguire e promuovere la *flexicurity* (ex art. 162 ss. TFUE).

In Italia sono varate norme di sostegno o di rafforzamento dei diritti dei lavoratori alla formazione professionale (art. 10 stat. lav.; artt. 5 e 6 della l. n. 53/2000); sono previsti inoltre piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali e finanziabili attraverso i fondi interprofessionali per la formazione continua: i piani sono finalizzati a garantire ai lavoratori il diritto di proseguire i percorsi di formazione lungo tutto l'arco della vita, per accrescere conoscenze e competenze professionali. Più in generale occorre ricordare che: a) la formazione professionale è a pieno titolo nella competenza esclusiva delle Regioni (art. 118, comma 1, Cost.); b) è presente una legge quadro sulla formazione professionale (l. n. 845/1978); c)

---

<sup>6</sup>V. oltre a E. GHERA, A. GARILLI, D. GAROFALO, *op. ult. cit.*, A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Bari, Cacucci, 2012; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, Cacucci, 2004; R. SANTUCCI, *Soggetti e strumenti della formazione professionale*, in AA.VV. (a cura di), *Il mercato del lavoro nel settore enogastronomico della provincia di Avellino*, Roma, Aracne, 2009.

alla fine degli anni '90 è rivisitata la normativa richiamata (art. 17 l. n. 196/1997), con la finalità di «assicurare ai lavoratori opportunità di formazione ed elevazione professionale, attraverso l'integrazione fra sistema scolastico e mondo del lavoro e con un più razionale utilizzo delle risorse autoctone e comunitarie». Gli strumenti ipotizzati sono gli *stage* per realizzare un raccordo tra formazione e lavoro; lo svolgimento dell'attività di formazione da parte delle regioni e/o delle province, anche in convenzione con istituti di istruzione secondaria ed enti privati; la destinazione delle risorse economiche agli interventi di formazione nell'ambito di piani formativi concordati dalle parti sociali.

Il bilancio negativo della strumentazione messa in campo è già avvenuto. La l. n. 92/2012 ha previsto l'apprendimento permanente come qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale (v. art. 4, comma 51 ss.). Per limitare la conflittualità istituzionale tra Stato e Regioni, si individua la sede interistituzionale della Conferenza Unificata nella quale determinare le politiche di apprendimento con il concerto tra Stato e Regioni.

Infine, il d.lgs. n. 150/2015 reca nel suo ambito parecchie disposizioni legate alla formazione con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare le discipline: oltre la finalità imposta alla Rete dei servizi di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale previsti negli artt. 1, 4, 35 e 37 Cost. (art. 1, comma 3), vi sono disposizioni dedicate alle competenze, agli strumenti, ai destinatari, alle misure o azioni e al finanziamento. Le competenze in materie sono distribuite tra Ministero del lavoro, ANPAL, INAPP (*ex* ISFOL), Regioni, servizi per l'impiego anche privati (che hanno l'onere di raccordarsi con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione). Per i fondi interprofessionali per la formazione continua è modificata la disciplina di riferimento, prevedendosi che l'attivazione dei fondi sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro, con vigilanza attribuita all'ANPAL.

Sulla strumentazione si intende raccordare il sistema di formazione professionale con quello delle politiche del lavoro attraverso l'inserimento del Sistema Informativo della Formazione Professionale (SIFoP). Proiezione del SIFoP è il FEL (fascicolo elettronico del lavoratore) in cui sono registrate le esperienze formative di ciascun lavoratore.

Quanto ai destinatari della formazione si sono individuati nei disoccupati totali e parziali nonché in quelli a rischio di disoccupazione. Per le misure queste sono individuate in base al fabbisogno di competenze necessario per la domanda di lavoro espressa a livello territoriale, nazionale ed europeo e in funzione dell'immediato inserimento lavorativo. Si interviene anche sulle risorse finanziarie.

Ci sono poi i contratti di lavoro, che coniugano lavoro e formazione e si susseguono a partire dagli anni '70, aggiungendosi al tradizionale contratto di apprendistato. Quest'ultimo, come noto, è divenuto lo strumento fondamentale in materia, disciplinato dal d.lgs. n. 81/2015 (artt. 41-47).

Dal punto di vista normativo un passo, dunque, sulla strada della razionalizzazione è stato compiuto dal d.lgs. n. 150, anche se si sarebbe potuto fare meglio, con una sorta di testo unico sulla formazione. Ma l'attuazione e il finanziamento, nonostante la crucialità, sono ben lungi dal soddisfare: il giudizio deve essere cauto perché per certi profili il sistema sembra più efficiente (la formazione di chi già lavora) e per certi altri occorre verificare lo stato dell'arte regionale che fa emergere situazioni differenziate e paradossalmente meno efficienti là dove più è forte l'esigenza dell'occupazione e della formazione.

L'ANPAL ha contribuito ulteriormente al progresso della disciplina, emanando le Linee guida sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (art. 118 l. n. 388/2000) (circ. n. 1 del 10 aprile 2018), in coerenza con le funzioni di vigilanza e monitoraggio sulla gestione dei Fondi attribuite all'Agenzia dall'art. 9, comma 1, lett. *n*), d.lgs. n. 150/2015. Solo qualche cenno al documento. L'ANPAL rammenta che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *f*), d.lgs. n.150/2015, i fondi interprofessionali fanno parte della "Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro" contribuendo a promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli artt. 1, 4, 35 e 37 Cost. Pertanto partendo dalla normativa e dagli interventi giurisprudenziali e di altre istituzioni in materia (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4304 del 15 settembre 2015, il parere dell'ANAC del 15 gennaio 2016, la successiva Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 10 del 18 febbraio 2016, il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato AS 1273 del 29 aprile 2016) «si prefigge di fornire ai Fondi regole chiare ed aggiornate per la corretta gestione della attuale fase di lavoro. Le Linee Guida qui descritte fissano tuttavia gli elementi minimi circa le modalità e i criteri di gestione delle risorse assegnate ai Fondi che sono tenuti ad aderirvi e a tradurli, sviluppando il necessario

livello di dettaglio, in specifici (successivi, *ndr*) documenti (...)». Per l'ANPAL la formazione professionale – già definita strumento di politica attiva del lavoro, volta a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico, nella contemporanea accezione del *lifelong learning* – «diventa valore fondamentale da perseguire al fine di rendere l'apprendimento e l'aggiornamento costante una componente essenziale e permanente dell'attività dei lavoratori e del loro stesso sviluppo e crescita personale e professionale. A tale funzione sono chiamati in Italia i Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, istituiti allo scopo di finanziare gli interventi di formazione continua delle imprese aderenti ovvero delle imprese che scelgono liberamente di aderirvi versando il contributo obbligatorio dello 0,30% della retribuzione di ciascun lavoratore, come previsto e disciplinato dall'art. 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845».

##### 5. L'occasione "obbligata" del PNRR

L'idea di intervenire con risorse del PNRR per potenziare le PAL, la Formazione professionale, i centri per l'impiego, il varo del sistema informativo unico è certamente da condividere. Il buon funzionamento passa in ogni caso attraverso la realizzazione del Sistema Unico informativo e anche il rafforzamento degli organi centrali che devono porre le Regioni arretrate di fronte alle proprie responsabilità, possedendo del resto gli strumenti necessari per intervenire in caso di inerzia (le convenzioni tra Regioni e Ministero del lavoro).

L'integrazione tra politiche attive del lavoro e ammortizzatori sociali è a mio parere indubitabile e il PNRR offre anche in questo campo un'occasione unica per allineare e omogeneizzare il sistema. Bisognerebbe cercare di non sciupare l'opportunità e fare un balzo avanti, di qualità e lungimirante.





Finito di stampare nel mese di dicembre 2021  
nella Stampatre s.r.l. di Torino  
Via Bologna, 220



## Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

---

### **Volumi pubblicati**

1. *Divieto di licenziamenti e libertà d'impresa nell'emergenza Covid. Principi costituzionali*, a cura di Giampiero Proia, 2020.
2. *I nuovi ammortizzatori sociali dopo la pandemia*, a cura di Emilio Balletti, 2021.





