

GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI

---

## INTRODUZIONE

L'occasione di questo incontro \* è per me estremamente gradita per due motivi.

In primo luogo perché consente un proficuo approfondimento di un gruppo di amici, allievi e studiosi su un tema spesso tralasciato anche in seno al diritto del lavoro, e tuttavia sempre più importante, quale è quello della previdenza sociale e, in particolare, di quella branca di essa dedicata alla tutela del reddito e dell'occupazione.

In secondo luogo e soprattutto, l'occasione mi permette di rimarcare il “cambio di passo” qualitativo operato in questi mesi nel diritto del lavoro, ossia di scorgere, entro le modifiche dei diversi istituti, un sostanziale mutamento di valori e beni tutelati: mi riferisco al passaggio dalla tutela del lavoratore “nel rapporto di lavoro” alla tutela dell'occupazione “nel mercato del lavoro”, in funzione di difesa se non anche di incremento dei posti di lavoro, come il cambio di titolo del mio manuale per gli studenti indica già dal 2015.

In altri termini – come ha ribadito anche Pasquale Sandulli – il “diritto dell'occupazione” è divenuto di fatto la “quarta branca” del diritto del lavoro. È indubbio, infatti, che i tempi che precedono e seguono lo svolgimento del rapporto di lavoro in senso stretto determinano l'emergere di situazioni giuridiche che l'ordinamento giudica ormai meritevoli di tutela. Ed ecco che il diritto dell'occupazione si sostanzia in un complesso di misure volte a conservare l'occupazione ma anche, e soprattutto, a conseguirla una nuova.

---

\* Questo volume è il risultato del Convegno “Il diritto dell'occupazione dopo il Jobs Act”, tenutosi il 13 giugno 2016 nell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza” – Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Scienze giuridiche.

E questa modifica è effettuata dal legislatore anche al prezzo di una nuova configurazione qualitativa della c.d. “forma comune” di assunzione propria del ns. ordinamento, tanto sotto il profilo dell’ampliamento dei poteri del datore di lavoro (*ius variandi* e potere di controllo anzitutto), quanto del ridimensionamento delle tutele a fronte del licenziamento ingiustificato. Queste ultime sono da tempo ritenute, almeno da alcuni, un elemento di incertezza nell’applicazione sostanziale e processuale del diritto e, di conseguenza, un aspetto da semplificare sotto il profilo dei costi in funzione di incentivo per le nuove assunzioni: l’evoluzione della disciplina del lavoro subordinato che si osserva nel contratto a tutele crescenti, operata dal d.lgs. n. 23/2015 e proseguita con le modifiche del d.lgs. n. 81/2015, deve essere analizzata congiuntamente agli incentivi di natura fiscale e contributiva del 2015 e del 2016.

In questo scenario si colloca specialmente il dibattuto tema del nuovo regime sanzionatorio del licenziamento per giustificato motivo oggettivo illegittimo, nel quale, come noto, è stata fortemente ridotta (con la Riforma Fornero) o del tutto eliminata (con il contratto a tutele crescenti) la possibilità di accesso alla reintegrazione per il lavoratore.

E tuttavia una lettura di tale disciplina esclusivamente in chiave costi/benefici o come perdita attesa per l’impresa (c.d. *severance cost*) – diffusa in dottrina e passata in rassegna critica da Lucia Valente – rischia di essere troppo schiacciata sulle esigenze di una sola parte del contratto di lavoro e, pur animata dal nobile intento di accrescere il tasso di certezza del diritto, potrebbe legittimare eventuali abusi e atteggiamenti fraudolenti da parte del datore di lavoro.

Quel che va sottolineato è che nel nuovo quadro legale si conserva la nozione sostanziale di motivo oggettivo, basata sui tre elementi della ragione economico/organizzativa addotta, del nesso causale con il recesso e del susseguente obbligo di *repechage*. Così come si conserva un controllo del giudice che, com’è noto, è un controllo di legittimità e non di merito. E tuttavia il suddetto sindacato di legittimità non può esaurirsi nell’accertamento della sussistenza e della veridicità della soppressione del posto e nell’accertamento del nesso di causalità tra la soppressione del posto e il licenziamento, dovendo il giudice verificare anche l’esistenza dei presupposti legittimanti il licenziamento.

Ad ogni modo, l’attuale flessibilizzazione del rapporto di lavoro in uscita è intimamente connessa alla crisi economica, produttiva e occupazionale che attraversa il nostro Paese. In effetti, il Jobs Act, pur restituendo all’impresa un’ampia quota di potere gestionale, persegue dichiaratamente la fi-

nalità di aumentarne i livelli di produttività e, con essi, i tassi di occupazione dei lavoratori.

Non v'è dubbio che tale evoluzione, certamente realizzata nel segno della *flexicurity* europea, richiede la coniugazione di politiche attive efficaci e di un quadro chiaro dei diritti riconosciuti ai lavoratori, ed in quest'ottica il pacchetto attuativo della legge delega n. 183/2014 (con i decreti delegati nn. 148/2015 e ss.) dovrebbe rappresentare la "chiusura del cerchio", mediante la creazione di un più efficiente e dinamico mercato del lavoro, con rapidi reinserimenti dei lavoratori disoccupati ed una ancor più rapida opera di *profiling* e riqualificazione professionale, secondo un'ottica di "rioccupabilità" (Pessi).

Si può sposare dunque l'opinione di Lucia Valente secondo cui, all'interno di tale riassetto di tutele, l'assistenza intensiva alla ricollocazione, prevista in particolare dal d.lgs. n. 150/2015, dovrebbe acquisire il rango di vero e proprio diritto riconosciuto al lavoratore.

E proprio rispetto al nuovo concetto di assistenza condivido quanto ha messo bene in evidenza Maurizio Del Conte e cioè che il legislatore di oggi considera le politiche attive del lavoro come punto di contatto tra il sistema di ammortizzatori sociali al quale siamo stati per decenni abituati, quello costruito sull'erogazione di trattamenti previdenziali a tutela del reddito, e i meccanismi di condizionalità, attraverso i quali si vorrebbe impedire una sterile ed improduttiva fruizione dei suddetti trattamenti, non finalizzata all'immediato o sollecito reinserimento del lavoratore disoccupato nel mercato del lavoro, vero obiettivo del Jobs Act.

Al centro del sistema delle nuove politiche attive del lavoro, viene posta "la persona/cittadino/cliente del Servizio nazionale, come tale protagonista attivo del percorso di ricollocazione".

E tuttavia il cambio di prospettiva impone un grande sforzo organizzativo, finalizzato a rendere fruibile l'azione amministrativa dei servizi per l'occupazione, ma anche un ripensamento dei Servizi per l'impiego, secondo una logica di riconduzione allo Stato della competenza esclusiva sulle "politiche attive del lavoro" e di superamento della frammentazione oggi esistente sul territorio nazionale.

E come hanno ben sottolineato Pessi e Del Conte, anche in ragione – aggiungo – di un non invidiabile e cattivo retaggio culturale, i propositi espressi dalla riforma legislativa rappresentano una "vera e propria scommessa" di non facile attuazione, delegata tanto a soggetti pubblici (l'ANPAL, prima di tutto, ma anche centri per l'Impiego, Inps, Inail e Isfol, quanto a soggetti privati – con particolare riferimento all'istituto della ricollocazione –

e tra essi le agenzie per il lavoro, secondo una logica di remunerazione diretta per i servizi offerti e più in generale risulta oggi ambizioso parlare di welfare e professare la sua concreta realizzazione.

Entro il delicato riassetto di valori giuridici operato dal Jobs Act trova spazio anche il tema del salario minimo, nell'ambito della più ampia discussione sui diritti sociali aventi ad oggetto la garanzia di minimi redditi e dell'individuazione dei soggetti destinatari delle misure pubbliche di garanzia del reddito.

A logiche contributive, virtuose sul piano finanziario ma prive di incisività concreta sull'ambito di applicazione dei destinatari dei trattamenti, si contrappongono logiche assistenziali o di c.d. "diritti di cittadinanza" che però oggi risultano prive di supporto finanziario (cfr. la ambigua nozione di "reddito di inclusione" di cui al d.d.l. presentato dal Ministro del lavoro, Atti del Senato n. 2494, collegato alla legge di stabilità per il 2016) e implicano effettivamente il rischio di una "concezione unilaterale di solidarietà", tutta a vantaggio del singolo, che verrebbe contraddittoriamente de-responsabilizzato nella fruizione del trattamento di sostegno.

Pare condivisibile l'opinione di Proia, secondo il quale, aldilà delle distinzioni terminologiche e semantiche tra le nozioni di salario minimo, di reddito minimo garantito e di reddito universale di esistenza, o reddito di base, la figura del lavoratore rappresenta il punto di riferimento privilegiato, non solo storico, ma ancora attuale dell'apparato protettivo. Infatti, l'introduzione di un "compenso orario minimo" è prevista soltanto con riferimento ai rapporti di lavoro subordinato o coordinato e nei settori non regolati dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Detto compenso orario, come ipotizza l'autore, sarà probabilmente collocato al di sotto dei minimi previsti alla contrattazione collettiva nazionale e quindi al rischio di una concorrenza al ribasso da parte della fonte legale.

E non si tratta dell'unico rischio, posto che proprio in tema di sostegno del reddito è possibile paventare – e dovrebbe essere assolutamente scongiurato – il rischio di una "concezione unilaterale di solidarietà, in base alla quale la collettività è responsabile nei confronti del singolo, ma il singolo non ha doveri nei confronti della collettività, nemmeno quando questa interviene in suo aiuto".

E così pure l'istituto dell'ASDI (cfr. Bozzao) è rivolto a soggetti socialmente più fragili, ma pur sempre ad ex-lavoratori sul presupposto di un rapporto contributivo pregresso, e non corrisponde alla funzione assistenziale di cui all'art. 38, comma 1, Cost.

Un tema di crescente interesse è poi quello delle misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, rispetto al quale condivido la valutazione di Roberto Pessi, secondo cui la stregia perseguita dal legislatore è stata quella di predisporre un intervento manutentivo del c.d. Testo Unico a tutela della maternità e della paternità (d.lgs. n. 151/2001), senza realizzare un riordino della materia, bensì riformando singole disposizioni già vigenti, come in materia di congedi e di incentivo del telelavoro.

Al contempo, altre misure del Jobs Act sono sintomatiche di un tendenziale processo in atto di centralizzazione (o ri-centralizzazione), e di una relazione di complementarità/sussidiarietà tra forme e strumenti di intervento regolati dalla legge nazionale e regolamentazioni definite in sede locale, che si manifesta ad esempio nell'estensione del "raggio di copertura" della ricollocazione, fulcro del sistema di prestazioni ridisegnato dal legislatore delegato.

Di certo, aldilà del *background* culturale, resta sullo sfondo di tutte le problematiche analizzate il "nervo scoperto" dell'insufficienza delle risorse economiche investite sul sistema degli ammortizzatori sociali e della mancata implementazione della riforma nella parte riguardante i servizi di assistenza per i disoccupati. Insufficienza di risorse che è certamente da riconnettere anche alle esigenze, ogni anno più gravose, di contenimento della spesa pubblica, ricordando insieme a Roberto Pessi e Paola Bozzao come la strumentazione previdenziale risenta sempre più degli angusti spazi di manovra consentiti dalle leggi finanziarie.

Si spiegano così modifiche quali il contenimento dell'istituto della contribuzione figurativa e il *decalage*, ma anche il crescente supporto all'integrazione dei fondi di solidarietà nel sistema degli ammortizzatori sociali entro il processo di ripermetrazione dei trattamenti di integrazione salariale, così come analizzato da Stefano Visonà.

L'insufficienza di risorse, del resto, è alla base (cfr. Del Conte e Bellomo), dello stesso processo di centralizzazione amministrativa nella gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive.

Sul tema concordo con Stefano Bellomo il quale, nell'affrontare il tema della dimensione locale delle politiche attive e dei modelli di intervento, rileva come lo strumentario a disposizione dei servizi per l'impiego necessita ancora di ulteriori e non secondari completamenti, almeno per il momento rimessi alle istituzioni locali, soprattutto con riferimento all'istituto della ricollocazione.

Come pure si deve rimarcare l'eccessiva ed inefficiente frammentazione tra i vari soggetti (Ministero, Anpal e Isfol) in ordine ai compiti di rileva-

zione dati, monitoraggio e valutazione, dei quali il d.lgs. pure prefigura un ampio utilizzo.

Ma le necessità di completamento si estendono anche sul versante dei soggetti privati, essendo senza dubbio impellente un'attenta definizione dei criteri generali di accreditamento a livello centrale-ministeriale (con ruolo cruciale dell'ANPAL), e la revisione degli stessi accreditamenti già attribuiti a livello locale.

Del resto anche la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di politiche attive e servizi per l'impiego segue itinerari inediti nel nuovo quadro regolativo. In effetti, all'interno nel d.lgs. n. 150/2015 – come ha condivisibilmente posto in luce Paolo Pascucci – si tende ad identificare come livelli essenziali delle prestazioni le stesse norme contenute nel decreto, senza però definire i requisiti qualitativi e quantitativi delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale.

Questa tendenza, seppur allo stato attuale pare porsi in contrasto con gli orientamenti consolidati della Corte costituzionale, dovrà essere attentamente valutata all'esito sia degli interventi attuativi della riforma, sia dell'eventuale approvazione definitiva della riforma costituzionale del Titolo V.

MAURIZIO DEL CONTE \*

---

## **Il Jobs Act e la rete dei servizi per l'impiego**

*Sommario:* 1. La riscoperta delle politiche attive per il lavoro. – 2. L'architettura della rete dei servizi per l'impiego tra centro e periferia. – 3. L'ANPAL. – 4. La dimensione nazionale e il rapporto con il territorio. – 5. Centralità e responsabilizzazione della persona nel percorso di ricollocazione.

### **1. La riscoperta delle politiche attive per il lavoro**

La riforma del mercato del lavoro introdotta in Italia nel 2015 e nota come “Jobs Act” è stata oggetto di analisi principalmente con riguardo agli aspetti regolatori del rapporto di lavoro e della sua cessazione. Minore attenzione è stata riservata a quella parte della riforma che ha introdotto, per la prima volta in Italia, un compiuto sistema di tutele nelle fasi di transizione tra due rapporti di lavoro.

Scontiamo un sostanziale disinteresse – quando non una vera e propria ostilità – verso l'idea stessa che i processi di trasformazione delle imprese e del lavoro possano essere affrontati aiutando la mobilità dei lavoratori nel mercato, da una occupazione all'altra. Nella nostra tradizione, le crisi strutturali e congiunturali, sia a livello macro che di singola impresa, sono state affrontate attraverso la presa in carico passiva del lavoratore da parte dello Stato, finanziata da ammortizzatori sociali come la cassa integrazione guadagni, l'indennità di disoccupazione, la mobilità, con l'obiettivo ultimo di creare uno scivolo verso la pensione. Un sistema molto efficace per acquisire consenso politico a spese della collettività ma che, nel lungo pe-

---

\* Professore di diritto del lavoro, Università “Bocconi” di Milano, Presidente ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro).

riodo, ha prodotto un grave pregiudizio alla competitività del nostro paese nel contesto internazionale.

Perciò quella parte del Jobs Act che ha ridisegnato l'architettura complessiva degli ammortizzatori sociali collegandoli alle politiche per la ricollocazione può essere a ragione considerata una vera svolta politica e culturale nel modo di intendere la tutela del lavoro prevista dalla Costituzione, che è molto di più della semplice tutela del reddito. È la presa di coscienza che il diritto ad una esistenza "libera e dignitosa" sancito dall'art. 36 Cost. non è una variabile indipendente dal lavoro e nessun sussidio è in grado di garantire compiutamente quel diritto.

Affinché il sistema delle tutele del lavoro risulti complessivamente equilibrato, la innegabile maggiore flessibilità in uscita dal rapporto di lavoro deve essere accompagnata da un intervento dello Stato a sostegno dei lavoratori che si trovino nella fase di transizione da un posto di lavoro all'altro, mettendo a loro disposizione misure efficaci di accompagnamento verso una nuova occupazione in modo da ridurre al minimo i tempi di disoccupazione, dannosi in primo luogo per i lavoratori ma, in ultima istanza, per l'intero sistema sociale ed economico.

Si tratta, quindi, di una reinterpretazione profonda del ruolo del diritto del lavoro con riferimento alle tutele da esso apprestate per i lavoratori, destinato a produrre un impatto sul quadro giuridico preesistente che, non a caso, ha fatto parlare di "*cambio di paradigma*" in funzione di un modello di regolazione basato su un concetto di "*flexicurity*"<sup>1</sup>, che può essere sintetizzata nella formula: «meno tutele nel rapporto di lavoro in favore di una più estesa protezione del lavoratore nel mercato»<sup>2</sup>.

D'altra parte, non è solo la maturazione di una diversa idea di protezio-

---

<sup>1</sup> Ma attenzione: "*flexicurity*" è un termine tanto abusato nel dibattito dottrinale quanto privo di precisione definitoria, richiamato spesso con riferimento a modelli assai differenti tra loro. Esempio e, al contempo, quanto mai incerto e controverso nei suoi esiti è stato il dibattito sul modello di *flexicurity* adottato in Danimarca. Si veda al riguardo T.M. ANDERSEN-M. SVARER, (2007), *Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark*, Commissione delle Comunità Europee, Libro verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006\\_0708it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006_0708it01.pdf)>, 2006. Più in generale, per una valutazione sulla diffusione del modello a livello europeo, A. FONTANESI-M. CAPITINI VITTORE, *Flexicurity: stato dell'arte e contesto europeo*, <[http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Strumento\\_5303\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_5303_documenti_itemName_0_documento.pdf)>, 2008.

<sup>2</sup> Si veda A. PERULLI, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro?*, in L. FIORILLO-A. PERULLI, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi, Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23*, Torino, 2015, 4 ss.



ne del lavoro ad aver spinto il legislatore italiano in questa direzione: l'innalzamento dell'età pensionabile, dovuto ad una modificazione della struttura demografica del paese che – fortunatamente – riflette l'allungamento della aspettativa di vita, rende la gestione del *turn-over* occupazionale nelle imprese non più gestibile attraverso i tradizionali pani di accompagnamento morbido alla pensione.

In altri termini, si deve riconoscere che il cambiamento di direzione dalle politiche passive a quelle attive oggi non è più una opzione, ma una necessità. Di fronte a questa necessità, gli attori e gli strumenti messi in campo dal Jobs Act, nel d.lgs. n. 150/2015, sono articolati e, per la prima volta, strutturalmente inseriti in un sistema organico di servizi per le politiche del lavoro, nel quale concorrono soggetti pubblici e privati.

## 2. L'architettura della rete dei servizi per l'impiego tra centro e periferia

La riforma del sistema di politiche attive per il lavoro si inserisce in un più ampio disegno riformatore che ha toccato i punti nevralgici del mercato del lavoro e della funzionalità dei rapporti in essi instaurati: il riordino delle tipologie contrattuali; la revisione degli ammortizzatori sociali; la revisione delle forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, garantendo, in particolare, sostegno alle cure parentali e maternità; infine, appunto, i servizi essenziali in materia di politiche attive.

In particolare, due decreti legislativi che seguono la legge 10 dicembre 2014, n. 183 sono finalizzati, in diversa misura, proprio al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive: il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, che ne stabilisce fisionomia e azioni portanti, ma anche il d.lgs. 14 dicembre 2015, n. 151, che dispone agli artt. 7 e 8 sul collocamento mirato.

Il cambiamento in questa materia è pensato, come è stato osservato<sup>3</sup>, per «colmare il divario sul piano istituzionale-organizzativo che ci separa da molti altri Paesi europei nel campo dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro». Più specificamente, la riforma in atto trova la sua ragion d'essere nel garantire su tutto il territorio nazionale sia la fruizione dei ser-

---

<sup>3</sup> Cfr. P. VARESI, P. A., *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in *Il libro dell'anno del diritto* 2013, Roma. [http://www.treccani.it/enciclopedia/i-servizi-per-l-impiego-e-le-politiche-attive-del-lavoro\\_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/i-servizi-per-l-impiego-e-le-politiche-attive-del-lavoro_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/).

vizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro che l'esercizio unitario delle loro funzioni amministrative. Il nuovo sistema dei servizi, inserito in un complesso di politiche passive di sostegno al reddito (queste per lo più gestite centralmente dall'INPS), mira a far acquisire le competenze necessarie per un'efficace collocazione e ricollocazione dei disoccupati nel mercato del lavoro attraverso percorsi personalizzati.

La stretta connessione tra politiche passive legate alle indennità di disoccupazione o sospensione dal lavoro, e politiche attive, di intervento per l'inserimento/reinserimento lavorativo, costituisce la vera scommessa della riforma sui servizi per l'impiego<sup>4</sup>.

Il controllo del *mix* di questi elementi dovrà servire a migliorare una situazione nella quale, secondo il dato *Eurostat* riferito al 2015, solo il 28,2% dei disoccupati in Italia dichiara di essersi rivolto a un Centro per l'impiego contro il 48,4% nella media Ue e il 77,7% in Germania. Se, in Italia, poco più di un quarto dei disoccupati si affida ai Centri per l'impiego, oltre otto su dieci chiedono aiuto alla rete familiare di appartenenza.

L'azione si colloca nel più ampio quadro della riforma del disegno costituzionale, di un ripensamento dei Servizi per l'impiego e di una revisione delle funzioni amministrative degli apparati centrali dello Stato.

Vengono introdotti criteri e principi forti che fanno muovere gli equilibri dalle politiche prevalentemente passive alle politiche marcatamente attive del lavoro, collegando le misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata al suo inserimento nel tessuto produttivo.

Nel contesto delineato, è chi cerca lavoro a diventare soggetto di questo impegno, incentivato dall'azione pubblica alla ricerca attiva di una occupazione.

Sul fronte pubblico, i protagonisti sul territorio saranno i centri per l'impiego. Sono fin troppo note le polemiche sulla scarsa efficienza dei CPI, che peraltro non rendono giustizia di molte esperienze di eccellenza che, fra mille difficoltà in termini di risorse e di assetti istituzionali in continua evoluzione, hanno prodotto risultati importanti nell'accompagnamento al lavoro di tanti disoccupati. Certo, nel complesso i risultati non sono stati all'altezza della sfida posta da un mercato del lavoro in grave difficoltà, soprattutto nelle aree meno sviluppate del Paese. Perciò è indi-

---

<sup>4</sup>Per una ampia e approfondita analisi della riforma introdotta con il d.lgs. n. 150/2015, si vedano L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro*, in *Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Giuffrè, Milano, 2016; P.G. BRESCIANI-A. SARTORI, *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare ... Apprendere dalle migliori pratiche internazionali*, Franco Angeli, Milano, 2015.

spensabile un piano di investimenti per il loro rafforzamento sia in termini di risorse umane che di sviluppo delle competenze. Proprio sul versante del trasferimento ai CPI di competenze avanzate, in linea con le migliori esperienze internazionali, avrà un ruolo strategico Italia Lavoro, agenzia *in house* di ANPAL, che possiede un patrimonio tecnico e di conoscenza del mercato del lavoro sviluppato in anni di attività su progetti specifici di aiuto all'occupazione, che potrà essere messo a disposizione degli operatori e delle imprese su tutto il territorio. Anche INPS, INAIL e ISFOL fanno parte della rete e, ciascuno per il proprio pezzo, daranno un contributo importante al progetto complessivo.

Ma decisivi sono anche i soggetti privati. Tra di essi, innanzitutto, le agenzie per il lavoro che da quasi vent'anni operano capillarmente in tutta Italia con sportelli dedicati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Quanto agli strumenti operativi, quello più innovativo e di maggiore impatto messo in campo dalla riforma è l'assegno di ricollocazione. Si tratta di una somma messa a disposizione di ogni disoccupato che percepisca la Naspi da più di quattro mesi, da spendere in servizi intensivi e personalizzati di aiuto alla ricollocazione. Qui un ruolo centrale spetterà all'ANPAL, alla quale si potranno rivolgere direttamente i disoccupati per fare richiesta dell'assegno. Sarà l'ANPAL a stabilire i criteri per la determinazione dell'entità dell'assegno che potrà essere speso presso un operatore, pubblico o privato, scelto dallo stesso disoccupato. È importante sottolineare che gli operatori saranno fortemente incentivati a collocare il disoccupato perché da ciò dipenderà, in misura prevalente, la loro remunerazione.

### 3. L'ANPAL

Il coordinamento della rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro è affidato alla Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

Per spiegare il perché si sia pensato a un'agenzia ministeriale anziché inglobare la sua attività essenzialmente tecnico-operativa all'interno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è utile il richiamo alle tendenze alla destrutturazione del *Big Government*. Mantenendosi nell'ambito della sussidiarietà verticale, queste prediligono, ai fini di un'immediata operatività, realtà autonome, di dimensioni discrete e meglio gestibili<sup>5</sup>. Con-

---

<sup>5</sup> Cfr. F. TOTH, *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2007.

cepita come una *Thin Organization* vigilata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), l'ANPAL costituisce la base di un nuovo sistema di Servizi all'impiego, concretizzazione di precedenti ipotesi e tentativi non realizzati<sup>6</sup> o di sperimentazioni provvisorie<sup>7</sup>. Essa si presenta come cabina di regia con compiti di coordinamento, ma anche valutativi, propositivi e istruttori, con l'onere di definire linee-guida unitarie di politica attiva come accade in analoghe realtà nazionali<sup>8</sup>.

Un nodo da sciogliere nella prassi applicativa riguarderà certamente le modalità del concreto coordinamento delle due anime, attiva e passiva, delle politiche per il lavoro. Entrambe si misurano nella stessa *Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro*, composta da: ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), che esercita il ruolo ufficiale di coordinamento della rete, Strutture regionali, per la programmazione a livello regionale, INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), per gestire politiche passive con incentivi a sostegno del reddito, INAIL (Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro), per il reinserimento dei disabili da lavoro, soggetti di intermediazione (Agenzie per il lavoro, ecc.) secondo il d.lgs. n. 276/2003, Fondi interprofessionali per la formazione continua secondo la legge n. 388/2000, ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori), Italia Lavoro, Camere di commercio, università e scuole secondarie di II grado.

La rete, pensata per essere un'interfaccia tra le politiche nazionali e sovra-nazionali sui servizi per l'impiego, promuove il diritto al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, come stabilito dalla nostra Costituzione<sup>9</sup>, unitamente al diritto all'accesso ai servizi di collocamento gratuiti.

---

<sup>6</sup> Legge n. 30/2003, d.lgs. n. 276/2003, legge n. 92/2012.

<sup>7</sup> L'art. 5, d.l. n. 76/2013 così come convertito in legge n. 99/2013, prevedeva una "struttura di missione" provvisoria, utile a sperimentare, a vantaggio di "Garanzia Giovani", un modello centralizzato dei servizi per l'impiego in previsione del riordino. Raccoglieva dati sui SPI, valutava attività e realizzava linee guida nazionali per definire sui territori nuova programmazione e criteri degli interventi.

<sup>8</sup> Si è auspicato potesse essere presa a modello la Germania, con l'Agenzia federale per il lavoro tedesca e il Regno Unito. In proposito si veda A. ALAIMO, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)*, in E. GHERA-D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, *Commento al decreto legislativo 14 settembre 2015*, n. 150, Cacucci, Bari, 2016, p. 19 ss.; A. SARTORI, *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; S. SPATTINI, *Jobs Act: l'ipotesi di Agenzia Unica Federale del lavoro*, in *Bollettino Speciale Adapt*, n. 2, 2012.

<sup>9</sup> Artt. 1, 4, 35 e 37.

to evocato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>10</sup>.

All'ANPAL, vengono attribuite funzioni di "coordinamento" anche dell'attività della rete Eures, dei programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dei fondi nazionali in ambito FSE<sup>11</sup>.

Come emerge dalla ricchezza di attribuzioni riservata dalla norma<sup>12</sup>, la nuova Agenzia svolge funzioni complesse: di coordinamento gestionale, di definizione di standard di servizio, di determinazione di metodologie e di modalità operative, di gestione integrata di sistema, di messa in opera di albi, di costituzione di repertori e programmi, di monitoraggio e valutazione sull'efficacia del servizio, di vigilanza, di assistenza e persino di consulenza.

#### 4. La dimensione nazionale e il rapporto con il territorio

La dimensione nazionale della azione di ANPAL emerge dal compito istituzionale di predisporre i criteri, validi su tutto il territorio del Paese, per l'accreditamento omogeneo e l'autorizzazione dei soggetti che operano nel mercato del lavoro, ma anche dalla descrizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi pubblici per l'impiego, con verifica e controllo dei medesimi da parte dell'unica autorità garante, rappresentata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

D'altra parte appartiene al più ampio disegno di revisione costituzionale l'idea della riconduzione allo Stato della competenza esclusiva sulle "politiche attive del lavoro", codificate per la prima volta a livello costituzionale. Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro è finalizzato a superare la frammentazione oggi esistente sul territorio nazionale. Tuttavia, questo orientamento non impedisce la valorizzazione, nel rispetto della costituzione vigente, del ruolo delle Regioni nell'erogazione dei servizi. Il non facile punto di equilibrio nel riparto di competenze tra Stato e Regioni si realizza preservando in capo a queste ultime la programmazione e la gestione dei servizi e delle politiche attive<sup>13</sup>, ma al contempo assicurando

---

<sup>10</sup> Art. 29.

<sup>11</sup> Art. 9, comma 1, lett. d) ed f).

<sup>12</sup> Cfr. art. 9, d.lgs. n. 150/2015.

<sup>13</sup> Su questo punto, le Regioni e le Province autonome hanno manifestato altri problemi, per lo più legati all'attivazione della rete, all'indeterminatezza del percorso destinato a realizzarla, ai trasferimenti del personale e all'entità delle risorse messe a disposizione dal livello nazionale per

l'interesse nazionale ai livelli essenziali delle prestazioni e all'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Dare effettività, secondo il dettato costituzionale<sup>14</sup>, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro<sup>15</sup> costituisce la chiave di volta della gestione integrata dei servizi per l'impiego da parte dell'ANPAL e, allo stesso tempo, la garanzia di un'efficace razionalizzazione delle risorse stanziare. I principi e criteri direttivi attribuiscono allo Stato la verifica, controllo e rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite ai cittadini su tutto il territorio nazionale.

È importante sottolineare che, per la costituzione e l'operatività di ANPAL, è opportuno che tutti i soggetti coinvolti agiscano in conformità allo spirito di collaborazione interistituzionale. Lo stesso quadro normativo, che si sviluppa mediante decreti legislativi e previa intesa in sede di Conferenza permanente tra Stato, regioni e province autonome, rivela che si intende seguire la via alta di un approccio cooperativo. Del resto va ricordato che ANPAL è vigilata dal Ministero del lavoro ed è, parimenti, snodo di competenze di Stato, Regioni e Province autonome, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali e la valorizzazione della bilateralità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità per il riordino della disciplina vigente.

## 5. Centralità e responsabilizzazione della persona nel percorso di ricollocazione

Al centro del sistema delle nuove politiche attive del lavoro c'è la persona/cittadino/cliente del Servizio nazionale, che diventa protagonista attivo del percorso di ricollocazione. Naturalmente per realizzare tale percorso occorre un grande sforzo organizzativo per rendere fruibile l'azione amministrativa dei servizi per l'occupazione, colmando sulle necessità del-

---

il riordino dei servizi. Si rileva che siano state oggetto di critiche da parte delle Regioni non l'impostazione generale ma alcune disposizioni di dettaglio con possibili sovrapposizioni del livello centrale sulle funzioni regolatorie, organizzative e gestionali del mercato del lavoro svolte dalle Regioni. Tale riaccentramento, prima ancora di una modifica del Titolo V della Costituzione, ha portato il Governo ad adottare alcune formulazioni di salvaguardia.

<sup>14</sup> La Costituzione prevede, all'art. 117, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale.

<sup>15</sup> Art. 3, d.lgs. n. 181/2000, come modificato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92.

l'utente la distanza tra i cittadini e lo Stato. Il contesto tende a privilegiare un modello amministrativo che pone al centro l'utenza, con la diffusione di *client contracts* per stabilire patti credibili tra centri e soggetti in cerca di occupazione.

La centralità della persona si realizza nella libertà di scelta dell'operatore ma anche in una maggiore conoscenza degli strumenti per riavvicinarsi al mondo del lavoro.

Ciò può avvenire, in primo luogo, nella creazione di strumenti attraverso i quali il disoccupato/inoccupato venga reso consapevole dei possibili percorsi personalizzati di istruzione, formazione professionale e lavoro, a lui attribuibili partendo dalle caratteristiche, attitudini e interessi personali.

A fronte di questo investimento da parte della collettività, chi percepisce un sussidio di disoccupazione sarà aiutato a responsabilizzarsi nella ricerca dei mezzi adeguati verso la sua ricollocazione, senza possibilità di cedere ad un uso improprio della indennità stessa. I beneficiari del sostegno al reddito dovranno partecipare alle iniziative a loro finalizzate “pena la decurtazione, sospensione o decadenza dalle prestazioni”<sup>16</sup>. È la stessa definizione di “disoccupazione”, contenuta nell'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 150/2015, a stabilire con chiarezza che, ai fini del sostegno pubblico, debbano essere «considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano (...) la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego».

L'obiettivo di mettersi nella prospettiva dell'utente diventa, poi, più concreto con l'impiego delle tecnologie informatiche e unificando le informazioni relative al soggetto in un unico fascicolo elettronico. È per questo motivo che l'ANPAL si occuperà anche di un nuovo strumento informatico, il “Fascicolo elettronico del lavoratore” (FEL), contenente le informazioni sui percorsi educativi e formativi, i periodi lavorativi, le provvidenze pubbliche e i versamenti contributivi ai fini della fruizione degli ammortizzatori sociali. Sarà a disposizione dei soggetti interessati e andrà a sostituire, ci si augura con più fortuna<sup>17</sup>, l'esperienza del “libretto del cittadino”. A differenza del libretto, il FEL non conterrà, dunque, solo indicazioni riguardanti il percorso formativo ma anche l'impiego e la fruizione di sussidi.

Con la riforma del 2015 non è più in discussione il modello di politica

---

<sup>16</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016, p. 7.

<sup>17</sup> A. ALAIMO, *Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro (SIUPoL) e Fascicolo Elettronico del Lavoratore (FEL)*, 2016.

attiva ma la formulazione del *cosa* e del *come* fare per attivare la persona alla sua ricollocazione. Inevitabilmente, la complessità dell'ambizioso disegno darà seguito con il tempo a una razionalizzazione dei suoi elementi dettata dalla prassi, proprio al fine di modellare strumenti sempre più efficaci di politica del lavoro al servizio dei cittadini.



## Stato sociale e redditi minimi

*Sommario:* 1. I destinatari della garanzia di reddito minimo. – 2. I valori e i modelli di riferimento. – 3. Gli elementi di conflitto. – 4. Le linee di evoluzione. – 5. *Segue:* in materia di minimi retributivi. – 6. *Segue:* in materia di tutela contro la disoccupazione. – 7. *Segue:* in materia di lotta all'esclusione sociale ed alla povertà. – 8. Diritti e doveri.

### 1. I destinatari della garanzia di reddito minimo

Le difficoltà che la contrattazione collettiva incontra in questi anni nel difendere il valore reale dei salari, la diffusione dei *working poors*, la piaga della disoccupazione e l'incremento della povertà: queste sono soltanto alcune delle questioni, epocali, che continuano a tenere accesa la discussione sui diritti sociali aventi ad oggetto la garanzia di minimi reddituali.

Essendo un tema che è centrale ai fini della definizione del modello stesso di società in cui viviamo, è inevitabile che le proposte *de iure condendo* siano ampiamente diversificate a seconda delle concezioni filosofiche e metagiuridiche che le ispirano.

Allo stesso modo, è inevitabile che, se il problema del reperimento delle risorse è il più scottante dal punto di vista pratico, quello più rilevante dal punto di vista giuridico e valoriale è l'individuazione dei soggetti destinatari delle misure pubbliche di garanzia del reddito (e, cioè, dei soggetti a favore dei quali devono realizzarsi quei flussi di redistribuzione della ricchezza che tali misure producono).

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, volendo semplificare, la differenziazione delle proposte può essere sintetizzata distinguendo tra: chi continua a porre al centro dell'apparato di tutela il lavoro (sia pure con ac-

---

\* Professore di diritto del lavoro, Università Roma Tre.

cezioni più ampie di quella tradizionale); chi sollecita l'estensione dell'intervento pubblico in tutte le situazioni di esclusione sociale e di povertà; chi, infine, lega alla semplice appartenenza ad una determinata comunità il diritto alla garanzia di un reddito.

In ciascuna delle tre situazioni (lavoro, esclusione sociale/povertà, esistenza in vita), il reddito che dovrebbe essere garantito viene definito con termini diversi, e ciò, peraltro, finisce involontariamente con ingenerare, a volte, confusioni di natura esclusivamente tassonomica<sup>1</sup>.

Sempre a fini di semplificazione, volendo chiarire le modalità d'uso dei termini in questo scritto, ritengo si possa parlare: di salario minimo quando la garanzia sia strettamente legata alla posizione del lavoratore; di reddito minimo garantito quando il collegamento sia operato a tutti i soggetti che, indipendentemente dallo *status* professionale, vivono in situazioni di esclusione sociale e povertà; di reddito universale di esistenza, o reddito di base, quando i destinatari siano tutti gli appartenenti ad una determinata comunità, indipendentemente dallo *status* professionale e dalle condizioni economiche<sup>2</sup>.

## 2. I valori e i modelli di riferimento

Come detto, diversi sono i valori ed i modelli culturali di riferimento nelle tre prospettazioni, così come ben diversa risulta la loro effettiva capacità di tradursi in concrete esperienze applicative, effettivamente realizzabili e realizzate<sup>3</sup>.

Da un lato, c'è la tutela del lavoro, valore che è stato il fulcro dell'apparato protettivo eretto nel corso del secolo scorso in gran parte del mondo occidentale, e specificamente in Italia, anche in virtù della sua rilevanza costituzionale espressamente riconosciuta.

---

<sup>1</sup> Sulla varietà dei termini, e sulla diversità dei significati con cui vengono utilizzati, V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2014, 169 ss.

<sup>2</sup> In relazione a quest'ultima ipotesi, si parla, più spesso, di reddito di cittadinanza si veda, al riguardo, C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, il Mulino, Bologna, 2013, 790 ss.), ma va precisato che, secondo le proposte in circolazione, in base al principio di non discriminazione esso riguarda anche i soggetti che risiedono comunque nel territorio della comunità.

<sup>3</sup> Sulla insostenibilità economica nel nostro Paese di un reddito universale, si veda, ad esempio, A. STRINATI, *Reddito minimo garantito e politiche per l'occupazione: alcune considerazioni*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2014, 72 ss., secondo cui l'erogazione di un importo di euro 500 per ogni persona maggiorenne avrebbe un costo pari al 20 per cento del PIL.

Dall'altro lato, c'è la tutela della dignità della persona, che invoca la realizzazione delle condizioni necessarie per assicurare la libertà e il pieno sviluppo della persona stessa, indipendentemente dal suo essere parte di un rapporto di lavoro. Nella maggior parte dei paesi europei sono già previsti strumenti economici di sostegno a favore dei cittadini e dei residenti, la cui erogazione non è collegata in alcun modo allo *status* di lavoratore. E la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale, oltretutto a quella abitativa, «*al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà*», a tal fine individuando i titolari del diritto in «*tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti*» a garantire un'«*esistenza dignitosa*» (art. 34, comma 3, della Carta di Nizza, il quale non opera alcun riferimento al lavoro che è, invece, contenuto nell'art. 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989)<sup>4</sup>.

Dall'altro lato ancora, c'è, sempre, la tutela della dignità umana (cfr., anche, artt. 1, 22, 23 e 24 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo), ma la persona è considerata titolare di un diritto ad una prestazione economica non se, ed in quanto, si trovi in condizioni di esclusione sociale e di povertà, bensì per il solo fatto dell'esistenza in vita. L'idea di fondo, quindi, si lega a teorie generali sulla giustizia e sulla partecipazione democratica<sup>5</sup> e in particolare a quella secondo cui la ricchezza della comunità è, almeno in parte, collettiva (ad esempio, le ricchezze naturali, o, nell'epoca del capitalismo c.d. cognitivo, quella derivante da internet e dalle nuove tecnologie dell'informazione e della conoscenza). Cosicché tutti i membri della comunità avrebbero diritto ad una redistribuzione di questa parte della ricchezza, o ad una sorta di remunerazione per il contributo che ciascuna persona offre al processo di accumulazione «*allargato*»<sup>6</sup>. Di fatto, le esperienze concrete di attivazione di un reddito universale di esistenza sono limitate, per non dire eccezionali<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>Nella «*Strategia 20-20*», la riduzione (di almeno 20 milioni) di soggetti a rischio di povertà o di esclusione sociale è stata inserita tra gli obiettivi da perseguire, innovando sul punto la vecchia Agenda di Lisbona. Cfr. A. CARPANELLI-K. BERTI, Europa 2020. *Le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale nella strategia europea per il prossimo decennio*, in *Riv. pol. soc.*, 2010, n. 4.

Sull'ipotesi dell'introduzione di un reddito minimo garantito in ambito UE, anche come strumento di coesione contro le spinte disgregative innescate dalla crisi e dalle politiche di *austerità*, S. GIUBBONI, *Diritto e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>5</sup>A partire da J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1982.

<sup>6</sup>Cfr. A. FUMAGALLI, *Lavoro male comune*, Mondadori, Milano, 2013.

<sup>7</sup>Un esempio riguarda lo stato USA dell'ALASKA che, secondo quanto consta da fonti indirette, garantisce a tutti gli abitanti un reddito di base di duemila dollari l'anno, finanziato dai

### 3. Gli elementi di conflitto

Le tre prospettazioni, pur non essendo in astratto necessariamente alternative tra loro<sup>8</sup>, finiscono con l'essere confliggenti a causa della limitatezza delle risorse disponibili e della inevitabile selettività di qualsiasi politica redistributiva.

In particolare, riguardo alla prospettiva che privilegia il lavoro, viene obiettato che quest'ultimo è un bene che si avvia ad essere sempre più scarso, soprattutto nei Paesi sviluppati, in conseguenza vuoi del progressivo incremento dell'impiego delle tecnologie nei processi produttivi, vuoi della concorrenza della manodopera dei Paesi in via di sviluppo. Dunque, richiamando la tematica della contrapposizione tra gli *insider* e gli *outsider*, un'opinione sempre più diffusa tende ad affermare che la posizione di chi è in possesso del "bene" lavoro costituisca, di per sé, una situazione di vantaggio rispetto a quella di chi ne è privo, così che gli interventi di sostegno dovrebbero essere individuati non a favore dei primi, bensì di questi ultimi.

Di contro, i sostenitori del modello tradizionale di *welfare* fondato sul lavoro rimproverano ai loro contraddittori di finire con il ritrovarsi dalla stessa parte dei c.d. "neoliberisti", nella misura in cui vorrebbero porre al centro dell'apparato di tutela non il lavoratore, quale parte di un ben determinato conflitto sociale e contrattuale, bensì la persona, quale soggetto indistinto del mercato.

Più specificamente, ai sostenitori del reddito universale di esistenza viene contestata la rinuncia ad incidere sui rapporti salariali di produzione, e, in ogni caso, vengono sollevate forti perplessità sull'efficacia della loro proposta, in quanto la negoziazione della redistribuzione della ricchezza sociale con i poteri pubblici potrebbe, alla prova dei fatti, risultare meno efficace della negoziazione del salario con le imprese<sup>9</sup>.

---

prodotti petroliferi (cfr. G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2014, 3). Le cronache hanno, invece, riportato l'insuccesso del referendum recentemente tenutosi in Svizzera in ordine alla proposta di introdurre un reddito universale dell'importo mensile di circa duemila euro.

<sup>8</sup> Si vedano, ad esempio, le riflessioni sulla possibile complementarità della prospettiva del lavoro con quella universalistica, F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2014, 189 ss.

<sup>9</sup> Cfr. V. BAVARO, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, cit., 183.

#### 4. Le linee di evoluzione

La nostra Costituzione, pur essendo caratterizzata dal principio “*lavorista*”, riconosce e garantisce *tutti* i diritti inviolabili dell’uomo, ed assume nei confronti di *tutti* i cittadini l’impegno a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l’uguaglianza (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.).

Come già detto, peraltro, è opinione unanime che il nostro sistema di *welfare* si sia storicamente sviluppato attribuendo rilievo di gran lunga preponderante alle direttive indicate dagli artt. 36 e 38 Cost. e, quindi, mettendo al centro la figura del “*lavoratore*”, anche considerando l’evento della perdita del lavoro (art. 38, comma 2) e quello della inabilità al lavoro (art. 38, comma 1).

Allo stesso tempo, non si può non rilevare come l’evoluzione più recente evidenzii ripetuti tentativi di razionalizzare o, addirittura, riformare l’intervento pubblico diretto ad assicurare le garanzie di reddito minimo, con l’obiettivo di dare risposta a quei problemi epocali dei quali si è fatto cenno all’inizio.

Ma è, altresì, agevole rilevare che lo *status* di lavoratore (che sia titolare di un rapporto, che lo abbia perso o che lo stia cercando) resta il riferimento privilegiato dell’apparato protettivo, anche se è evidente una notevole tensione verso la ridefinizione sia del concetto di lavoro, sia delle tecniche di tutela.

#### 5. *Segue*: in materia di minimi retributivi

Per quanto riguarda i minimi retributivi, il sistema di fatto, basato sulla determinazione ad opera della contrattazione collettiva di diritto comune<sup>10</sup>, mostra talune complessità o difficoltà di funzionamento, perché richiede l’intervento del giudice e dà luogo a valutazioni non sempre uniformi e, comunque, perché, nonostante i diversi *escamotage* legali per estenderne l’efficacia, non garantisce una integrale copertura per tutte le diverse aree territoriali e categorie professionali<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Per tutti, S. BELLOMO, *Redistribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>11</sup> Cfr. T. TREU, *Il salario minimo: limiti della supplenza giurisprudenziale e prospettive*, in *Giur. it.*, 2015, 743 ss.; M. MAGNANI, *Il salario minimo – Problemi giuridici del salario minimo legale nell’ordinamento italiano*, *ibidem*.

In questa situazione, il Jobs Act ha prefigurato un intervento che, pur già diffuso in numerosi altri Paesi, potrebbe produrre effetti tellurici sugli equilibri del nostro sistema di relazioni sindacali, nella misura in cui prevede l'introduzione per via legale, eventualmente in via sperimentale, di un "compenso orario minimo" per i rapporti di lavoro subordinato, sia pure limitatamente ai settori non regolati dai contratti collettivi sottoscritti dai sindacati comparativamente più rappresentativi (art. 1, comma 7, lett. g), legge n. 183/2014).

Sulla scia di una più generale riflessione da tempo in corso in relazione alla necessità di "aggiornare" l'ambito soggettivo di applicazione delle tutele del lavoro, è altresì previsto che il salario minimo legale operi anche per le collaborazioni coordinate e continuative, fino al loro preannunziato superamento (peraltro non integralmente avvenuto nemmeno con gli artt. 2 e 52, comma 2, d.lgs. n. 81/2015). Minimi legali, del resto, avevano già fatto apparizione nella disciplina di specifici modelli di lavoro *non standard* (artt. 22 e 36, d.lgs. n. 276/2003), e dei lavoratori a progetto (art. 1, comma 23, lett. e), legge n. 92/2012), così come il diritto ad un "equo compenso" è stato previsto per i giornalisti che operano in regime di autonomia (cfr. la legge n. 233/2012).

Stabilire quanto l'introduzione di un salario minimo legale possa incidere sui flussi di redistribuzione della ricchezza è questione che dipende interamente dalla concreta quantificazione di tale soglia minima. Ma la recente esperienza spagnola, e l'intenzione del Governo (più volte dichiarata) di demandare alla contrattazione aziendale la determinazione di una quota crescente della retribuzione dei lavoratori, fanno ritenere probabile che l'importo del compenso minimo legale, ove questo venisse introdotto, si verrebbe a collocare al di sotto dei minimi stabiliti dai contratti collettivi nazionali. Cosicché è nota l'opposizione del sindacato, che teme la concorrenza al ribasso da parte della fonte legale e la perdita graduale di una delle funzioni più importanti esercitate nei rapporti di produzione<sup>12</sup>.

In ogni caso, complice la pressione delle istituzioni europee, si profila il rischio che anche in Italia (come in altri Paesi più duramente colpiti della crisi) vi sia una tendenza alla riduzione dei minimi retributivi, sia pure orientata non ad una diversa distribuzione della ricchezza tra impresa e lavoro, bensì ad una maggiore competitività del sistema produttivo.

---

<sup>12</sup> Su questi temi, S. LEONARDI, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e dir.*, 2014, 185 ss.

## 6. *Segue*: in materia di tutela contro la disoccupazione

Per quanto riguarda gli interventi di sostegno del reddito che prescindono dall'esistenza di un rapporto di lavoro in atto, l'ordinamento nazionale ha da sempre concentrato le sue risorse sulla tutela della disoccupazione, che, insieme al sistema pensionistico, rappresenta un tassello fondamentale del *welfare* italiano.

L'“*universalizzazione*” del campo di applicazione dell'Assicurazione per l'Impiego (ASpI) e della nuova Assicurazione per l'Impiego (NASpI) va intesa, infatti, come tendenza al superamento dei diversi regimi previgenti ed all'inclusione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Resta fermo, tuttavia, che il presupposto della tutela è la perdita involontaria dell'occupazione e che il diritto alle prestazioni è pur sempre legato a requisiti contributivi minimi. Anzi, la durata dei trattamenti è stata espressamente rapportata «*alla pregressa storia contributiva del lavoratore*» e, allo stesso tempo, sono stati rafforzati i meccanismi che condizionano l'erogazione di tutti gli ammortizzatori sociali alla ricerca attiva di una nuova occupazione (cfr. art. 1, comma 2, lett. b), n. 1, e lett. c), legge n. 183/2014).

Analogamente, anche l'Assegno di Disoccupazione (ASDI), pur essendo sganciato da un nesso di corrispettività con la contribuzione versata, ed essendo collegato alla sussistenza di una condizione economica di bisogno, spetta a condizione che persista lo stato di disoccupazione, e che vengano rispettati specifici obblighi di attivazione nella ricerca del lavoro (art. 16, comma 5, d.lgs. n. 22/2015).

## 7. *Segue*: in materia di lotta all'esclusione sociale ed alla povertà

È vero che, per i servizi di carattere assistenziale, è stata contestualmente prevista l'eliminazione del requisito dello stato di disoccupazione (art. 1, comma 2, lett. b), n. 6, legge n. 183/2014).

È da constatare, però, che, di fatto, molto scarse<sup>13</sup> sono state, in Italia, nel passato, le iniziative che possono essere accostate all'idea di un reddito minimo garantito (come quella del “*reddito di ultima istanza*”, giudicata in contrasto con le competenze attribuite alle Regioni: cfr. Corte cost. n. 423/2004), o che, comunque, mirino a contrastare la povertà (come quella

---

<sup>13</sup> Sul tema, P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenza*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2011, 582 ss.

della *social card*, ritenuta, invece, legittima da Corte cost. n. 10/2010, o quella della *Carta per l'inclusione*, prevista dall'art. 3, d.l. n. 76/2013, convertito dalla legge n. 99/2013).

Oggi, tuttavia, a riaccendere le speranze di un deciso intervento del nostro Paese nella direzione indicata dall'art. 34 della Carta di Nizza, ai fini del perseguimento degli obiettivi fissati dalla Strategia europea per il 2020, va registrato il disegno di legge presentato dal Ministro del lavoro (Atti del Senato n. 2494), collegato alla legge di stabilità per il 2016 (ed avente ad oggetto "*Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*").

Il disegno di legge prevede, infatti, l'introduzione di una misura, denominata "*reddito di inclusione*", che «è individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale», e che è «articolata in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona».

La previsione di tale misura si colloca certamente nella prospettiva di introdurre un sistema di reddito minimo garantito. L'art. 1 del disegno di legge esordisce, infatti, individuando l'obiettivo nel «*fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale*», precisando, altresì, che per povertà deve intendersi l'«*impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso*».

Viene, inoltre, coerentemente previsto che il reddito di inclusione abbia "*carattere universale*", nel senso che i beneficiari saranno definiti sulla base del solo requisito «*di durata minima del periodo di residenza nel territorio nazionale*».

Tuttavia, pur non essendovi alcun riferimento allo *status* di lavoratore o di disoccupato, il reddito di inclusione è esplicitamente condizionato «*all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà*» (art. 1, comma 2, lett. a).

Pertanto, anche nel recente disegno di legge di iniziativa governativa, la prestazione assistenziale resta collegata ad un impegno del soggetto protetto di attivarsi per "*uscire*" dallo stato che giustifica l'intervento solidaristico della collettività. Si conferma, così, la matrice lavoristica del *welfare* italiano, sia pure in una nuova dimensione che delinea gradualmente un nuovo *status* di soggetto protetto, variamente denominato in termini di cittadinanza "*attiva*" o "*industriosa*" o "*laboriosa*"<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. P. BOZZAO, *Dal "lavoro" alla "laboriosità". Nuovi ambiti della prestazione sociale e discontinuità occupazionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2003, 535 ss.; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadi-*



## 8. Diritti e doveri

È da dire che i sostenitori delle proposte di reddito minimo garantito, e, ancor di più, i sostenitori delle proposte di reddito universale di esistenza sono assai critici nei confronti delle politiche legislative che subordinano l'intervento pubblico (tanto in materia di tutela della disoccupazione, quanto in materia di assistenza) ad obblighi di attivazione (come quello di accettare un'offerta di lavoro congrua o di partecipare ad azioni di orientamento o formazione) e all'imposizione dei relativi controlli. Tali politiche, infatti, vengono considerate lesive della dignità umana, anche perché avrebbero una connotazione caritatevole e esprimerebbero uno stigma sociale nei confronti del non lavoro<sup>15</sup>. Icasticamente, in questa linea di pensiero, è stato proposto di modificare l'art. 1 della Costituzione, sancendo che «*L'Italia è una Repubblica fondata sul diritto di scelta del lavoro*»<sup>16</sup>.

Si deve, però, osservare che queste critiche, e le prospettazioni che le sostengono, sembrano alterare quell'equilibrio tra diritti e doveri che è necessario in qualsiasi forma di convivenza civile. In particolare, sembrano risentire di una concezione unidirezionale del principio di solidarietà, in base alla quale la collettività è responsabile nei confronti del singolo, ma il singolo non ha doveri nei confronti della collettività, nemmeno quando questa interviene in suo aiuto.

Più a fondo, è ragionevole temere che una garanzia incondizionata di assistenza, sganciata da qualsiasi onere di attivazione, possa disincentivare l'impegno a contribuire, con il proprio lavoro, alla produzione della ricchezza della comunità dalla quale si pretende di essere assistiti. E, forse, un tipo di garanzia siffatta sarebbe causa di un'altra delle possibili aporie dello Stato sociale<sup>17</sup>, determinando uno stimolo a comportamenti opportunistici che potrebbero trasformare l'assistenza in una trappola senza uscita, tale da mortificare essa stessa il valore della dignità della persona che si vorrebbe difendere.

---

nanza, *inclusione sociale e lavoro di quantità: profili giuridico-istituzionali*, in *Dir. lav. mercato*, 2007, 75 ss.

<sup>15</sup> Si veda, tra gli altri, L. FERRAJOLI, *Principia juris*, Laterza, Bari, 2007, 408.

<sup>16</sup> Cfr. il già citato A. FUMAGALLI, *Lavoro male comune*, cit., 114.

<sup>17</sup> Sempre attuale il rinvio a L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. dir. lav.*, 1998, 1 ss. (spec. 11 ss.).



PAOLA BOZZAO \*

---

## **Le modifiche in materia di trattamenti contro la disoccupazione involontaria**

1. Gli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria sono stati riordinati dal d.lgs. n. 22/2015, attuativo della delega contenuta nella legge n. 183/2014. Tale revisione è strettamente connessa alla ridefinizione delle regole di flessibilità in uscita per i lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente alla data del 7 marzo 2015 (di cui allo speculare d.lgs. n. 23/2015), nell'evidente auspicio di riequilibrare l'abbassamento delle tutele interne al rapporto con l'incremento di quelle apprestate nel mercato del lavoro; la strumentazione prescelta si incentra dunque, ancora una volta, su un mix di politiche di *flexibility* e *security* coerenti con i principi di matrice europea.

Il nuovo decreto apre, in realtà, una seconda fase di riassetto normativo dei trattamenti di disoccupazione<sup>1</sup>, che si articola, oggi, lungo tre linee direttrici: 1. l'omogeneizzazione degli istituti vigenti in un unico trattamento (la NASPI), incentrato sul rafforzamento del criterio assicurativo; 2. la sua universalizzazione, fino a ricomprendervi l'area del lavoro autonomo economicamente dipendente (obiettivo mancato); 3. l'introduzione di un sussidio di disoccupazione, a carattere non contributivo, rivolto ai disoccupati che hanno già usufruito della NASPI, se abili al lavoro e in condizione economica di bisogno (l'ASDI). Quest'ultima misura appare, senza dubbio, quella dotata di maggiore portata innovativa, introducendosi per la prima volta un sussidio con funzione assistenzialistica, seppure a carattere non

---

\* Professore di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

<sup>1</sup>La prima fase è riconducibile alla legge n. 92/2012, che ha introdotto l'ASPI e la mini-Aspi (art. 2).

universalistico; con esso il sistema di protezione italiano si avvicina all'Europa, uniformandosi a modalità protettive già ampiamente diffuse in molti sistemi di sicurezza sociale vigenti in Paesi europei.

Non è questa, naturalmente, la sede per la disamina della nuova e complessa strumentazione. Posso qui oggi limitarmi ad evidenziare alcune delle principali criticità che il nuovo impianto regolativo – in corso di graduale assestamento – lascia ancora aperte.

Una prima criticità discende, senza dubbio, dagli angusti spazi di manovra imposti dal necessario contenimento della finanza statale, in un contesto di incerta ripresa del ciclo economico: condizione, questa, indispensabile per ottenere risultati significativi in termini di creazione di nuovi posti di lavoro. È del tutto evidente, infatti, che ogni valutazione in termini di efficacia protettiva dei nuovi ammortizzatori sociali potrà essere valutata solo a posteriori, essendo strettamente funzionale, da una parte, alla configurazione che sta assumendo il mercato del lavoro, l'articolazione tipologica dei rapporti lavorativi (subordinati e non, a seguito della razionalizzazione operata dal d.lgs. n. 81/2015) e, quindi, l'andamento dei trend occupazionali; dall'altra, all'efficienza allocativa dei nuovi servizi per l'impiego e ad un più virtuoso intreccio tra politiche passive e politiche attive, vero banco di prova su cui si fonda la tenuta dell'intero impianto legislativo del 2015.

L'accesso e il mantenimento di tutti i trattamenti di disoccupazione, così come degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, è oggi subordinato al rispetto di meccanismi di condizionalità ancora più rigidi che in passato, con previsione di un impianto sanzionatorio molto articolato e graduato in ragione della gravità del comportamento omissivo tenuto dal beneficiario della prestazione (artt. 21 e 22, d.lgs. n. 150/2015).

L'enfasi è posta, inoltre, sulla valorizzazione della ricollocazione incentivata, il cui perno ruota intorno all'assegno di ricollocazione; istituto la cui portata applicativa è stata, invero, notevolmente attenuata a seguito della nuova disciplina introdotta dall'art. 23, d.lgs. n. 150/2015. Esso infatti, era stato originariamente rivolto a tutti i soggetti in stato di disoccupazione (art. 17, d.lgs. n. 22/2015); il timore di un eccessivo affollamento, difficilmente gestibile con le risorse organizzative, pubbliche e private, esistenti ha condotto il legislatore a circoscrivere il riconoscimento dell'assegno (già contratto) di ricollocazione, esclusivamente ai percettori della NASPI, disoccupati da più di quattro mesi, qualora ne facciano richiesta. L'istituto non è, come sappiamo, ancora operativo a livello nazionale, ma ha trovato una prima, interessante, sperimentazione a livello regionale. Non mi soffermo

fermo su questo aspetto, perché sulla dimensione locale delle politiche attive si soffermerà la relazione di Stefano Bellomo, con il quale ho avuto proprio in questi mesi il piacere di partecipare ad una ricerca internazionale su questa tematica, i cui primi risultati sono stati presentati ad un Convegno tenutosi a Malaga il mese scorso. I compiti e le funzioni assegnate ai servizi per l'impiego risultano comunque, nel complesso, notevolmente arricchiti; da qui la necessità di un serio rafforzamento dell'apparato amministrativo ad esso preposto, così come di un sinergico coordinamento tra strutture pubbliche e private, che possa risultare davvero funzionale ad assicurare l'efficiente incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup>Un recente rapporto redatto da Italia Lavoro (dicembre 2015) ha cercato di stimare il fabbisogno di risorse umane per poter erogare i servizi e le misure essenziali delle politiche attive del lavoro a livello di singole Regioni. Il modello di stima è in via di ulteriore affinamento, ma già emergono alcune interessanti indicazioni. Esso prende in considerazione tre servizi rivolti ai percettori di ammortizzatori sociali (NASPI, mobilità e Dis-Coll): profilazione, rafforzamento delle competenze dei disoccupati attraverso sessioni di gruppo e laboratori, rilascio dell'assegno di ricollocazione; un quarto servizio riguarda l'erogazione di misure di politiche attive per Garanzia Giovani. Pertanto, non vengono presi in considerazione tutti i servizi e le misure essenziali, ma solo una quota parte (i 4 servizi indicati). Per soddisfare l'erogazione dei servizi e delle misure analizzate nel documento, si stima un fabbisogno addizionale di risorse umane pari a circa 5.900 nuovi addetti rispetto ai circa 8.700 addetti attualmente collocati presso i servizi pubblici per l'impiego a livello nazionale.

di scaricare su di essa le problematiche connesse alla gestione delle crisi economiche e occupazionali dei prossimi anni, ancor più aggravate in ragione della revisione, in senso restrittivo, del ricorso alla Cassa integrazione guadagni.

E tuttavia, la NASPI subisce un progressivo *decalage* del suo importo nel tempo (a partire dal quarto mese di godimento): il che atrofizza l'importo goduto dai disoccupati di lunga durata per i quali, raggiunto il periodo massimo di fruizione (24 mesi), la misura risulterà all'incirca dimezzata rispetto a quella inizialmente goduta. La penalizzazione si riflette, poi, nella determinazione del *quantum* dell'ASDI (che è pari al 75% dell'ultimo importo di NASPI percepito, e non può superare l'importo dell'assegno sociale); di modo che gli importi finali goduti rischiano di essere, proprio per i soggetti più deboli sul mercato, decisamente irrisori.

A ciò si aggiunga, ancora, il ridimensionamento dell'istituto della contribuzione figurativa nel periodo di godimento della NASPI, e la sua esclusione in caso di fruizione della Dis-Coll, così come dell'ASDI: il che si traduce, di fatto, nella penalizzazione dei trattamenti pensionistici futuri, a danno soprattutto delle generazioni più giovani.

3. Se si guarda, poi, al campo di applicazione soggettivo dei nuovi strumenti di sostegno al reddito, l'universalizzazione appare ancora lontana. Dal nuovo assetto di tutele contro la disoccupazione involontaria restano, innanzitutto, ancora esclusi i lavoratori a tempo parziale verticale su base annua; tipologia contrattuale in crescita, specie per la sua componente involontaria, ma priva di forme di sostegno – se non a carattere volontario e oneroso – nei periodi di inattività connaturati al rapporto lavorativo in essere. Problematica si prospetta poi la situazione dei lavoratori autonomi<sup>3</sup> e, in particolare, dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti, stante il carattere sperimentale della Dis-Coll; una “sperimentazione

---

<sup>3</sup>Perdura l'assenza di misure di sostegno per l'intera area del lavoro autonomo “puro”, bacino di confluenza verso il quale il legislatore tenta di convogliare le opportunità occupazionali dei disoccupati, per decongestionare l'area del lavoro subordinato. Anche dalla prima area giungono, invero, sollecitazioni per la predisposizione di misure a sostegno del reddito, in mancanza di lavoro. Sintomatica è la recente – e, ancora una volta, temporanea – rivitalizzazione, nel settore del commercio, dell'indennizzo economico riconosciuto agli iscritti alla Gestione degli esercenti attività commerciali in caso di cessazione dell'attività, per accompagnare fino alla pensione coloro che si ritirano definitivamente dal lavoro (rifianziata fino al 31 dicembre 2016); così come la previsione, per le Casse dei liberi professionisti, della possibilità di destinare aggiuntivi risparmi di gestione anche al «sostegno dei redditi dei professionisti» nelle fasi di crisi.

biennale, a risorse definite”, che – finanziata originariamente per gli eventi verificatisi nel 2015, ed estesa, per il 2016, in zona Cesarini – lascia ad oggi privi di copertura i collaboratori coordinati e continuativi per gli eventi di disoccupazione successivi al 1° gennaio 2017. Il ricorso alla tipologia contrattuale da ultimo richiamata sta, indubbiamente, diminuendo, a seguito delle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 81/2015<sup>4</sup>; e tuttavia, la permanenza dei collaboratori nell’area del lavoro autonomo potrebbe condurre ad una rivalorizzazione – soprattutto nel pubblico impiego – del c.d. popolo delle partite IVA, espressamente escluso dal campo di applicazione della Dis-Coll. Resta poi da ricordare che tale prestazione – al pari dell’ASDI – opera nell’ambito di un *plafond* di risorse disponibili, annualmente definite; di modo che, una volta esaurite, l’INPS non è più tenuto ad erogare il trattamento.

In un contesto occupazionale ad incerta ripresa, si registra, inoltre, il crescente fenomeno dei c.d. *working poors*, di quei lavoratori resi poveri dalla discontinuità lavorativa che spesso caratterizza la loro occupazione, da salari esigui e dal (troppo diffuso) impiego in lavori irregolari. La lettura di recenti dati diffusi dall’INPS evidenzia un mercato del lavoro in via di ulteriore precarizzazione, in cui conquista spazi crescenti il lavoro accessorio, propaggine estrema degli ordinari moduli collaborativi con il datore di lavoro<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Appaiono di grande interesse i dati che emergono dal Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie, pubblicato dal Ministero del lavoro il 7 giugno 2016, ove sono descritte le dinamiche del mercato del lavoro dipendente e parasubordinato nel triennio 2013-2015. Il Rapporto evidenzia una ricomposizione dei pesi delle tipologie contrattuali attivate in favore del tempo indeterminato: dal 2013 al 2015 si registra un incremento di 5,9 punti percentuali della quota di attivazioni a tempo indeterminato (dal 16,7% al 22,6%), contro un calo del tempo determinato (dal 67,8% al 65,5%), delle collaborazioni (dal 7,0% al 4,6%), dell’apprendistato (da poco più del 2,5% a circa il 2,0%). I dati pubblicati dall’Osservatorio sul Precariato curato dall’INPS (16 febbraio 2016) evidenziano poi, nel primo trimestre del 2016, una significativa riduzione delle assunzioni a tempo indeterminato (– 33% rispetto a primo trimestre 2015).

<sup>5</sup> Di cui agli artt. 48-50, d.lgs. n. 81/2015. L’Osservatorio sul Precariato curato dall’INPS evidenzia, nel primo trimestre del 2016, un significativo incremento del voucher, rispetto al primo trimestre 2015 (+ 45,6%), già nel 2015, la crescita dell’utilizzo dei buoni, rispetto al 2014, era stata pari al 75,4%. Per quanto concerne le tutele previdenziali, si ricorda che il valore nominale del voucher comprende esclusivamente la contribuzione a favore della Gestione Separata INPS (13%) e dell’INAIL (7%).

4. Il perno della riforma del 2015 si rinviene, come si diceva in apertura, nell'introduzione di un assegno per chi perde il posto di lavoro, l'ASDI (Assegno di disoccupazione)<sup>6</sup>. Nella sua attuale configurazione, tale nuova misura porta il peso delle ampie cautele mostrate dal legislatore delegante, evidentemente dettate dalla necessità di verificare attentamente la sostenibilità economica del nuovo istituto.

È quanto si evince da: il suo carattere sperimentale, inizialmente limitato a pochi mesi del 2015 e, più di recente, oggetto di progressiva stabilizzazione (art. 43, comma 5, d.lgs. n. 148/2015); il circoscritto campo di applicazione soggettivo, essendo lo strumento riservato ai soli beneficiari della NASPI in situazione di bisogno economico (con esclusione, quindi, dei percettori dell'Aspi, così come dell'intera area del lavoro autonomo beneficiaria della Dis-Coll) e destinato – nel suo primo anno di applicazione – prioritariamente ai disoccupati appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento (over 55); la limitata durata di erogazione (sei mesi); il suo modesto importo, parametrato a quello dell'ultima indennità NASPI percepita; il limite di un determinato *plafond* di risorse, che – privilegiando (ancora una volta) la logica del “chi tardi arriva male alloggia” – rende – come si diceva già con riferimento alla Dis-Coll – difficile l'inquadramento di tale posizione quale vero e proprio diritto soggettivo. Una siffatta previsione – che vieta l'erogazione delle prestazioni all'esaurimento delle disponibilità finanziarie esistenti alla data di presentazione della relativa domanda – pone, a mio avviso, seri dubbi di legittimità costituzionale, già solo per contrasto con il fondamentale principio di parità di trattamento tra soggetti che si trovano nella medesima situazione (art. 3 Cost.). È evidente infatti che, in presenza del medesimo evento generatore di bisogno, l'accesso alla prestazione risulta impedito a soggetti che – magari anche maggiormente bisognosi – hanno potuto soddisfare le condizioni richieste dalla legge in un momento cronologicamente per loro sfavorevole (evidentemente non imputabile alla loro volontà).

Al pari degli altri trattamenti di disoccupazione, poi, anche l'ASDI è assoggettato ad un rigido regime di condizionalità, essendo la sua corresponsione vincolata all'adesione del beneficiario a un progetto personalizzato di

---

<sup>6</sup>La disciplina di dettaglio per l'avvio dell'ASDI è contenuta nel decreto interministeriale 29 ottobre 2015 e nella nota direttoriale 29 dicembre 2015, prot. n. 33/6704.



inserimento nel mercato del lavoro, redatto dai competenti servizi per l'impiego (art. 21, d.lgs. n. 150/2015). Una connotazione "proattiva", questa, che caratterizza anche la Carta acquisti sperimentale, prestazione assistenziale introdotta nel 2012 quale strumento di contrasto alla povertà assoluta, e prototipo del "Sostegno per l'inclusione attiva" (SIA), di recente avviato sull'intero territorio nazionale<sup>7</sup>; misura, quest'ultima, con la quale l'ASDI dovrà essere attentamente coordinata.

Un'ulteriore questione attiene, infine, alla natura giuridica dell'ASDI. Lascia al riguardo perplessi l'inquadramento giuridico operato di recente dall'Istituto previdenziale il quale, nell'individuare il regime fiscale applicabile<sup>8</sup>, fa sostanzialmente leva sul *quantum* della prestazione (che, come si diceva, non può eccedere quello dell'importo dell'assegno sociale<sup>9</sup>), da ciò desumendone la natura assistenziale. Qui può solo evidenziarsi come, indubbiamente, l'ASDI assolva una funzione assistenziale, essendo destinato a fornire un sostegno economico finanziato con risorse pubbliche, previa verifica della situazione di bisogno del beneficiario e del suo nucleo familiare. Resta fermo, però, che l'assegno viene erogato al disoccupato – come si è detto – solo in presenza di stringenti requisiti soggettivi e oggettivi, sul presupposto di un preesistente rapporto assicurativo (che incide anche sull'importo della sua misura) e di una pronta attivazione del beneficiario "abile" al lavoro all'interno del mercato produttivo: il che rende difficilmente inquadrabile la nuova misura all'interno del principio enunciato nel primo comma dell'art. 38 Cost.

La sua qualificazione quale prestazione previdenziale non sembra, del resto, preclusa dal richiamo, tra le condizioni di accesso, all'esistenza della "prova dei mezzi", né dalla modalità di finanziamento adottata: in presenza di situazioni analoghe, la Corte costituzionale non ha esitato a qualificare l'integrazione al trattamento minimo di pensione come istituto previdenziale, fondato sul principio di solidarietà (sent. n. 240/1994).

---

<sup>7</sup> V. il d.m. 26 maggio 2016 e la Circ. INPS n. 133/2016; il SIA prevede l'erogazione di un sussidio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate (nelle quali siano presenti minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza), condizionato all'adesione ad un progetto di attivazione sociale e lavorativa.

<sup>8</sup> Circ. INPS n. 47/2016.

<sup>9</sup> Né, se inclusivo de gli incrementi per carichi familiari, essere inferiore all'ammontare della Carta acquisti sperimentale: art. 3, comma 3, decreto interministeriale 29 ottobre 2015.

L'ASDI si configura, a ben vedere, quale prestazione a sostegno della "laboriosità" di specifici target di ex lavoratori, socialmente più fragili. Finalità condivisibile; ma che dovrebbe trovare realizzazione attraverso modalità più eque e inclusive.

5. Quest'ultima riflessione consente di avviarmi, rapidamente, alle conclusioni.

L'articolato assetto di tutele delineato nel corso del 2015 resta, nel complesso, tarato su una disoccupazione di tipo strutturale, quale è quella caratterizzante l'attuale mercato del lavoro; e impatta su una emergenziale e diffusa situazione di povertà, che da quella prioritariamente deriva.

L'apparato protettivo delineato nel 2015 si conferma, poi, saldamente incardinato su un sistema di *welfare* occupazionale, prevalentemente rivolto ai lavoratori subordinati che perdono una precedente occupazione; lasciando esclusa (dal 2017) l'intera area del lavoro autonomo, così come gli inoccupati e i disoccupati di più lungo periodo, involontariamente ai margini del mercato del lavoro. La cronica carenza di opportunità lavorative – e, in particolare, di lavori di qualità – non può, però, essere sopperita da strumenti di sostegno al reddito selettivi, ad efficacia temporale limitata e di importo – specie nell'ultimo periodo di godimento – estremamente modesto.

Manca un solido sistema protettivo "di secondo livello", di tipo non contributivo, in grado di accompagnare i "privi di lavoro" verso il trattamento pensionistico (il cui raggiungimento si sposta, però, sempre più avanti nel tempo). Personalmente, continuo a ritenere che sarebbe necessario un complessivo ripensamento del sistema di *welfare*, ancora più inclusivo, incentrato su politiche volte a sostenere la laboriosità di tutti coloro che, in situazione di bisogno economico, vorrebbero accedere al sistema produttivo, ma sono impossibilitati in ragione delle condizioni oggettive nel mercato del lavoro. Qualche timido segnale si rinviene nelle iniziative legislative più recenti (è il caso dell'ASDI). Si tratta di misure ancora fortemente selettive quanto a beneficiari, durata, importo e condizioni di accesso; sovraccariche di finalità (sostegno al reddito; sostegno alla famiglia; protezione del soggetto anziano) e che richiedono, come si diceva, un attento raccordo con i programmi di lotta alla povertà e di inclusione sociale

attiva, faticosamente avviati a partire dal 2012 anche a seguito della forte sollecitazione promossa a livello europeo, da ultimo nell'ambito della Strategia EU 2020<sup>10</sup>. L'auspicio è che non si perda questa importante opportunità, e chi si abbandoni quanto prima la fase sperimentale, in sé temporalmente definita, per costruire un sistema di tutele stabile e a carattere effettivamente universale.

---

<sup>10</sup>Nel 2014 la Commissione europea ha specificamente chiesto "l'estensione graduale del regime pilota di assistenza sociale" già avviato in Italia nel periodo precedente (attraverso la Carta acquisti sperimentale). Per ottemperare agli obblighi europei, pertanto, l'Italia sta procedendo all'attuazione del Piano Nazionale di contrasto alla povertà (art. 1, commi 386-387, legge n. 208/2015), prioritariamente articolato intorno alle due misure già richiamate: il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) e l'Assegno di Disoccupazione (ASDI).

