

I Libri e le Monografie di VTDL

Diretta da

E. Gragnoli - J.A. Fernández Avilés - F. Marhold - M. Miscione - M. Ricci



LIBRI

Michele Miscione

Le indennità di disoccupazione

NASpl, Ds agricola, Dis-Coll



G. Giappichelli Editore

Capitolo I

Razionalizzazione e riordino delle indennità di disoccupazione (NASpI, Ds agricola, Dis-Coll)

SOMMARIO:

1. Normative generali con i decreti legislativi del 2015. – 2. L'applicazione ha consolidato il funzionamento. – 3. Regime per i lavoratori subordinati (NASpI), regimi separati ed autonomi per i collaboratori autonomi (Dis-Coll) e gli operai agricoli (Ds/agr), ipotesi di «vecchi» regimi residuali e critici. – 4. Continuità con le norme e disposizioni precedenti. – 5. Le modifiche per l'agricoltura dedotte dalla Cassazione e confermate dalla Corte costituzionale. – 6. Permanenza della legislazione precedente al D.Lgs. 22/2015 come quella sulle sanzioni accessorie nei confronti di chi ha commesso reati gravi. – 7. La «previdenza sociale» e le sue fonti di produzione e cognizione.

1. Normative generali con i decreti legislativi del 2015

La riforma delle indennità di disoccupazione, iniziata nel 2012 con la «legge Fornero»¹ e completata nel 2015 con il D.Lgs. 22/2015², è stata fatta per «razionalizzazione» e «riordino»³ di materie da tempo con incertezze ed illogicità formali: nel bene o nel male – non si può mai dire – con le legislazioni 2012/2015 s'è tentato comunque di eliminare intrecci, ambiguità, incertezze dovute forse al metodo di stratificazioni successive e forse a confusione. Basta l'esempio del reciproco scambio fra forme sempre variabili di Cassa integrazione e d'indennità di disoccupazione, con cui *di fatto* la Cassa era utilizzata quando il lavoro non c'era più e viceversa l'indennità di disoccupazione era utilizzata per mantenere in vita rapporti ancora in vita⁴.

¹ L. 28 giugno 2012, n. 92, art. 2.

² D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22.

³ Le parole «razionalizzazione» e «riordino» (o simili) sono usate nella legge-delega (L. 10 dicembre 2014, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*), che avrebbe portato a vari decreti delegati ed in particolare al D.Lgs. 22/2015 per le indennità di disoccupazione. La parola «riordino» è usata, nella L. 183/2014, con riferimento sia agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, sia a quelli di sostegno in caso di disoccupazione involontaria [L. 183/2014, art. 1, comma 2, lett. a) e b)]; *idem* per il «riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive» (comma 3) ed per altre materie.

⁴ Faccio un esempio solo. L'art. 46 comma 1 lett. q) del D.Lgs. 148/2015 ha abrogato l'art. 3 comma 17 della «legge Fornero» (92/2012), che prevedeva «in via sperimentale» fino a tutto il 2015 l'indennità di disoccupazione ASpI ai lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali, subordinatamente ad un'intere-

La conclusione più o meno inevitabile era, in passato, una sommatoria di tutele, con cui si poteva andare avanti per anni ed anni con “reddito senza lavoro”. L’eliminazione della logica dell’«eccezionalità», iniziata con la “legge Fornero” e terminata dal D.Lgs. 22/2015, ha portato almeno al risultato positivo, anche se non sempre gradito, d’una previdenza sociale «quasi-universale e uniforme»⁵.

Si sono attenuate con il tempo le critiche iniziali ed il sistema ha funzionato, stabilizzandosi senza rilevanti carenze o difetti. Neppure l’emergenza nel 2020-2021 del Coronavirus ha richiesto o portato modifiche generali, tranne ovviamente aggiustamenti ed estensioni provvisorie a causa di un’emergenza che non si sa per quanto tempo durerà; semmai l’emergenza ha evidenziato il sovraccarico amministrativo e soprattutto la dubbia utilità delle procedure burocratiche. Un esempio solo: le difficoltà di muoversi per l’epidemia Covid-19 ha portato ad alleggerire e semplificare la procedura di pagamento, prima intrappolata in eccessi di “moduli” *on line* non sempre agibili⁶.

In particolare, le indennità di disoccupazione – NASpI, Dis-Coll e Ds agricola – *debbono* avere il carattere della certezza, cercando la logica e risolvendo o evitando gli inconvenienti. Anche dopo la razionalizzazione/riordino del 2012/2015, restano disciplinate da molte leggi, molte sentenze e molte circolari/messaggi degli Istituti previdenziali: dato che non sempre i singoli tasselli riescono a comporre un quadro unitario, c’è una ricerca continua di significati ed applicazioni, oltre la forma. L’ampiezza delle tutele è bella, ma fa studiare⁷, con inevitabile nostalgia del passato⁸.

2. L’applicazione ha consolidato il funzionamento

Come spesso succede, con la legislazione 2012/2015 ci sono state “diffidenze per il nuovo”, con ricerca degli errori. Con il tempo però le “diffidenze” sono attenuate e qua-

grazione di almeno il 20% a carico dei fondi bilaterali o di solidarietà. Cfr., anche per le successive evoluzioni normative: Msg. Inps n. 6024 del 30 settembre 2015; Circ. Min. Lav. n. 27 del 20 ottobre 2015; Msg. Inps n. 7011 del 17 novembre 2015; Id. n. 7037 del 18 novembre 2015.

⁵ Caffio S., *Il progressivo ritorno alle origini: dall’indennità di disoccupazione alla NASpI*, in Ghera E. e Garofalo D. (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs Act 2 (Commento ai decreti legislativi 4 marzo 2015, nn. 22 e 23, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183)*, Cacucci, Bari, 2015, qui 267.

⁶ Rinvio al § 5 del cap. VIII.

⁷ Le difficoltà di questo libro derivano non solo dall’ampiezza degli argomenti trattati e dalla complessità delle fonti, ma anche dal tempo passato dall’inizio alla fine dello studio, con rischi di memoria. Il tempo qualche volta aiuta, qualche volta no. Ho scelto di mettermi alla prova, tentando di capire in concreto. Nell’elaborazione dei dati, ho tenuto conto del tempo usando il metodo cronologico, dai più recenti per tornare indietro via via fino all’origine; non sempre però c’è o si capisce qual è l’origine. Nelle pronunzie giurisprudenziali ho indicato i nomi delle parti processuali sia per precisione, sia per far capire quando le varie pronunzie si riferivano ad uno stesso procedimento (facendo così dedurre anche la lunghezza dei processi). Ho evitato la distinzione fra sentenze ed ordinanze, ormai sostanzialmente inutile.

⁸ Ricordo la nostalgia di G. D’Annunzio, nello scorrere per gli Abruzzi, in *I pastori* (Alcyone, Milano, Treves 1903): in questa poesia il tempo è seguito in modo simbolico da un’immagine di luogo («Settembre, andiamo. È tempo di migrare // Ora in terra d’Abruzzi i miei pastori // lascian gli stazzi e vanno verso il mare») per finire nel rimpianto e quasi rimorso per la perdita indicata con il possessivo affettuoso «miei» («Ah perché non son io co’ miei pastori?»), con metafora dei «pastori».

si scomparse, perché il nuovo è consolidato e si è fatta l'abitudine al regime ormai sperimentato.

Considerando che l'indennità di disoccupazione agricola sembrava identica e che l'indennità a favore dei collaboratori autonomi (Dis-Coll) è necessariamente diversa rispetto alle forme precedenti, sicuramente migliorativa, le critiche si sono incentrate sull'indennità di disoccupazione ordinaria ora NASpI. La Ds agricola, rimasta *intoccabile*⁹, non ha subito critiche, ma è "resilienza"¹⁰; anche la Dis-Coll è entrata senza frizioni, forse perché destinata a pochi.

Si può tentare una sintesi in via molto approssimativa dei non-gradimenti iniziali contro la NASpI, più che altro per una flebile memoria. I seguenti: *a)* la durata massima per tutti fino a due anni, più lunga e quindi più favorevole rispetto a chi aveva la disoccupazione comune non-agricola, sarebbe stata meno buona per i lavoratori che avevano l'indennità di mobilità (che poteva arrivare a 3 o 4 anni per i più anziani e nel Mezzogiorno); *b)* l'eliminazione degli ammortizzatori sociali "in deroga" dal 1° gennaio 2015 (salvo qualche successiva eccezione), ha impedito che si riconoscessero trattamenti a totale carico pubblico a tutti senza eccezioni (salvo il personale domestico) e senza limiti di tempo; *c)* l'eliminazione, per il computo della durata dei periodi di cui si era già fruito del trattamento di disoccupazione (la modifica risale alla "legge Fornero" ed è stata solo stabilizzata con il D.Lgs. 22/2015), ha reso impossibile alternare sistematicamente mesi di lavoro con mesi di indennità di disoccupazione; *d)* l'imposizione di un "massimale" alla contribuzione figurativa, prima inesistente, ha fatto diminuire costi altissimi ma, a certe condizioni, ha reso meno conveniente la fruizione delle indennità di disoccupazione ai fini delle pensioni; *e)* la progressiva riduzione delle prestazioni (sia NASpI che Dis-Coll) dopo 4 mesi per il 3% a mese, potrebbe essere più penalizzante rispetto al regime precedente, per cui la riduzione era del 15% dopo i primi sei mesi di fruizione e di altro 15% dopo il dodicesimo mese.

Non sempre gli ipotetici peggioramenti erano veri, ma comunque erano imposti da esigenze finanziarie e di spesa pubblica. Si potrà discutere sul suo ammontare, ma un "massimale" per i contributi figurativi è necessario. La norma che forse nell'immediato ha creato i maggiori malesseri è quella che pone l'esclusione dal computo ai fini della durata NASpI dei periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione. Prima invece, in mancanza della regola negativa, si poteva fruire di prestazioni di disoccupazione con frequenza anche sistematica, alternando al limite mesi di lavoro con mesi di indennità di disoccupazione. C'era stata una critica forte da parte dell'Inps, per cui «questo meccanismo trasformava il sussidio di disoccupazione in una sorta di integrazione salariale automatica e continuativa, anziché in uno strumento di sostegno al reddito condizionato strettamente alla ricerca di un impiego alternativo durante i mesi di pausa dall'attività stagionale»¹¹. La critica può es-

⁹ La parola «intoccabile» ha però vari significati: «che non si può toccare» per bellezza (come i francobolli rari o cui si è affezionati), «che non si lascia toccare» per paura (come il cane che morde), per conservare quel che potrà essere utile (i risparmi sono intoccabili), in senso figurativo ed in tono ironico o polemico per indicare persona privilegiata, o al contrario appartenenti a caste considerate inferiori (dell'inglese *untouchable*).

¹⁰ § 1 del cap. XI.

¹¹ Inps, *La tutela della disoccupazione per i lavoratori stagionali*, in www.inps.it/nuovoportaleinps/.

sere incongrua, almeno per certi versi, ma era ragionevole. La richiesta era da parte dell'Inps.

3. *Regime per i lavoratori subordinati (NASpI), regimi separati ed autonomi per i collaboratori autonomi (Dis-Coll) e gli operai agricoli (Ds/agr), ipotesi di “vecchi” regimi residuali e critici*

L'art. 38 comma 2 Cost. prevede: «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». Sono «lavoratori» non solo i dipendenti, ma anche i collaboratori autonomi, compresi espressamente gli assegnisti e dottorandi di ricerca dell'Università: evidentemente la nozione di «lavoratore» ex art. 38 Cost. comprende *ora* anche i collaboratori autonomi, ma forse erano compresi sempre. Nell'agricoltura, invece, hanno diritto all'indennità di disoccupazione, oltre i dipendenti, anche lavoratori autonomi tipici come i piccoli coloni, i compartecipanti familiari, i piccoli coltivatori diretti.

Mentre però ai fini del rapporto di lavoro dei collaboratori autonomi può esserci un'equiparazione¹², per la previdenza ed in particolare per l'indennità di disoccupazione è previsto un regime totalmente separato ed autonomo (Dis-Coll). Le indennità di disoccupazione sono dunque tre (Ds ordinaria, Ds agricola e Dis-Coll), separate e distinte ma ovviamente con molte parti in comune¹³.

Per gli operai dell'agricoltura sono rimasti i *vecchi* regimi, con l'indennità ordinaria ed i trattamenti speciali¹⁴, confermati dalla “legge Fornero”¹⁵ e dal D.Lgs. 22/2015¹⁶, che però li ha profondamente modificati estendendoli agli operai a tempo indeterminato¹⁷. Fra i due sistemi assicurativi per l'indennità di disoccupazione a favore dei lavoratori dipendenti (ora NASpI ed Ds agricola) è rimasta separazione e totale autonomia, escludendo la complementarietà, per cui non è consentita l'erogazione dell'indennità di disoccupazione ordinaria ai lavoratori agricoli a tempo indeter-

¹² D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, art. 2 comma 1 [mod. dall'art. 1 comma 1 lett. a) nn. 1) e 2) del D.L. 3 settembre 2019, n. 101 (conv. con modd. dalla L. 2 novembre 2019, n. 128]: «A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali». Cfr. Cass., 24 gennaio 2020, n. 1663, in *Lav. giur.*, 2020, n. 3, 721, con nota di Recchia G.A., *La Cassazione “consegna” ai riders la collaborazione eterorganizzata*.

¹³ Si pensi solo alle domande ed ai pagamenti. Nella trattazione farò quindi rinvio continuo a quanto già esposto, sempre con rischio di ripetizioni.

¹⁴ Art. 7 comma 1 del D.L. 21 marzo 1988, n. 86 (conv. con modd. dalla L. 20 maggio 1988, n. 160), e successive modificazioni; art. 25 della L. 8 agosto 1972, n. 457; art. 7 della L. 16 febbraio 1977, n. 37; art. 1 della L. 24 dicembre 2007, n. 247 e successive modificazioni.

¹⁵ L. 92/2012, art. 2 comma 3.

¹⁶ D.Lgs. 22/2015, art. 2.

¹⁷ Rinvio al § 18 del cap. XI.

minato e viceversa¹⁸. Anche per la Corte costituzionale¹⁹ l'agricoltura richiede regole proprie in ragione delle sue specificità, derivanti non solo da fattori biologici per la produzione, crescita e riproduzione di piante ed animali, ma anche dalle particolarità del mercato dei prodotti agricoli.

Ci sarebbe necessità di separazione ed autonomia per *le regole* ai fini dell'accertamento della disoccupazione, del calcolo e riscossione dei contributi; regole proprie per i tipi e modalità delle prestazioni, prescindendo dalla data d'inizio dello stato di disoccupazione e dalla sua durata; sulla nascita del diritto subito ma con pagamento nell'anno successivo. Qualche volta le prestazioni sono legate alle giornate di lavoro, altre a quelle di disoccupazione, con dubbi di razionalità. In particolare, dunque, la specificità necessaria per le regole consiste nell'erogazione, in unica soluzione, di un'indennità nell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'evento della cessazione del rapporto di lavoro, a prescindere dalla permanenza o meno dello stato di disoccupazione del lavoratore.

Norme speciali nell'agricoltura sono previste non solo per il lavoro, ma anche per la disciplina dell'impresa, il fisco, la concorrenza. Si può però dubitare che tutte queste specificità giustifichino ancora separazione ed escludano la complementarità, con dubbi di privilegi ed anche difficoltà da superare progressivamente, ma non si sa *quando* e *nemmeno se*.

Certo, può fare una certa impressione che, nei tempi delle "modernità", le indennità di disoccupazione in agricoltura restino quelle istituite nel periodo dal 1972 al 2007²⁰, ma va evidenziata l'estensione dei trattamenti speciali agli operai a tempo indeterminato, disposta a partire dalla "legge Fornero". Comunque, non sempre è necessario cambiare.

Sono invece comuni a tutte le indennità di disoccupazione le norme sulla tutela dei diritti (decadenza, prescrizione, ricorsi amministrativi, processo, pignorabilità), con specialità però per l'agricoltura relativamente alle liste nominative²¹.

4. Continuità con le norme e disposizioni precedenti

Con rinvii a ritroso ed a catena, è stata posta espressamente la continuità della NASpI rispetto alla precedente normativa, che resta dunque in vigore ed utilizzabile con la lunga interpretazione e relativa prassi amministrativa, naturalmente nei limiti del compatibile.

¹⁸ Cass., Sez. lavoro, 24 novembre 2017, n. 28110 (ordinanza interlocutoria) (rel. R. Riveroso), M.M., e M.A. c. Inps, in *Pluris*.

¹⁹ Corte cost., 28 febbraio 2019, n. 30, cit.; Id., 14 luglio 2017, n. 194, N.T. c. Inps, in *Foro it.*, 2017, n. 11, 1, 3230; Id., 10 marzo 2017, n. 53, cit.; Id., 13 luglio 1994, n. 288, Errico c. Inps, in *Dir. lav.*, 1994, II, 554 con nota di Ales E. ed in *Dir. giur. agr.*, 1995, 474 con nota di Gatta C.; Id., 27 aprile 1988, n. 497, Marconi c. Inps, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, 771 con nota di Salerno; Id., 6 giugno 1974, n. 160, in *Pluris*.

²⁰ Come visto, l'art. 2 del D.Lgs. 22/2015 (come prima la "legge Fornero" per ASpI e mini-ASpI ex art. 2 comma 3 della L. 92/2012) ha escluso dalla NASpI gli operai agricoli a tempo determinato, mantenendo in vigore – ma con estensione anche agli operai a tempo indeterminato – l'art. 7 comma 1 del D.L. 86/1988 (conv. con modd. dalla L. 160/1988), l'art. 25 della L. 457/1972, l'art. 7 L. 37/1977 e l'art. 1 della L. 247/2007.

²¹ Rinvio al cap. XVI ed al § 14 del cap. XI, per la speciale procedura dei ricorsi amministrativi sulle liste nominative nell'agricoltura.

La “legge Fornero”, che aveva istituito ASpI e mini-ASpI in sostituzione delle precedenti indennità di disoccupazione non-agricole, rinviava alle norme già operanti in materia di indennità di disoccupazione ordinaria non-agricola «per quanto non previsto ed in quanto applicabile»²²; il successivo D.Lgs. 22/2015, istitutivo della NASpI in sostituzione di ASpI e mini-ASpI, ha previsto che alla NASpI si applicano le disposizioni in materia di ASpI «in quanto compatibili»²³. Dunque, le due leggi che hanno garantito la continuità, hanno lasciato in vigore le «norme già operanti» e le «disposizioni» in materia, con formule di grande ampiezza.

Resta qualche incertezza. Per fare un esempio solo, la domanda NASpI è disciplinata per intero dall’art. 6 del D.Lgs. 22/2015, per cui dovrebbe essere inapplicabile la vecchia norma che, in precedenza, prevedeva un differimento di trenta giorni delle prestazioni in caso di licenziamento per giusta causa: il differimento è inapplicabile, dato che ora non c’è più nella normativa successiva che ha regolato l’intera materia, ma l’Inps continua a sostenerlo nelle sue circolari²⁴.

Il rinvio alla normativa precedente è fatto, in materia di indennità di disoccupazione ordinaria non-agricola, in modo ampio alle «norme già operanti» ed alle «disposizioni», nei limiti – con sostanziali sinonimi – di «quanto non previsto», «quanto applicabile», «quanto compatibile»²⁵. Per la disoccupazione agricola, invece, il rinvio è alle leggi espressamente nominate, rimaste in vigore. Per la disoccupazione non-agricola l’uso delle parole «norme» e «disposizioni» comporta la permanenza in vigore non solo delle leggi, ma anche dei regolamenti che contengono gran parte della disciplina²⁶, mentre non è considerata la prassi amministrativa: e giustamente, perché la prassi è sempre priva d’efficacia per gli aventi diritto.

Potrebbero restare dubbi sui rinvii alle precedenti norme e disposizioni, per i limiti a «quanto non previsto ed in quanto applicabile» ed «in quanto compatibile». È una salvaguardia apparentemente più formale che reale²⁷, ma che in effetti comporta il mantenimento in vigore di norme non ripetute dal D.Lgs. 22/2015 sulle sanzioni accessorie per reati gravi²⁸.

²² Art. 2 comma 24-*bis* della L. 28 giugno 2012, n. 92, aggiunto dall’art. 1 comma 250 lett. e) L. 24 dicembre 2012, n. 228.

²³ D.Lgs. 22/2015, art. 14: «alla NASpI si applicano le disposizioni in materia di ASpI in quanto compatibili». Fra le norme precedenti sicuramente «compatibili», secondo Caffio S. [*Il progressivo ritorno alle origini: dall’indennità di disoccupazione alla NASpI*, cit., 275] rientrano sicuramente quelle della “legge Fornero” sull’ASpI, che hanno ridefinito i margini entro cui è circoscritto l’obbligo del destinatario della prestazione di disoccupazione di accettare un’offerta di lavoro e quelle che hanno definito l’incentivo all’autoimprenditorialità (Caffio S., *op. cit.*, 295).

²⁴ Circ. Inps n. 94 del 12 maggio 2015, punto 2.6 lett. f).

²⁵ La differenza terminologica fra «applicabili» e «compatibili» è irrilevante anche per Caffio S., *Il progressivo ritorno alle origini: dall’indennità di disoccupazione alla NASpI*, cit., 297.

²⁶ D.P.R. 24 ottobre 1955, n. 1323, in *Gazz. uff.* n. 3 del 4 gennaio 1956, poi modificato dal D.P.R. 3 dicembre 1970, n. 1049, in *Gazz. uff.* n. 327 del 29 dicembre 1970, tuttora in vigore.

²⁷ Per Caffio S., *Il progressivo ritorno alle origini: dall’indennità di disoccupazione alla NASpI*, cit., 297, oltre i casi sopra cit. dallo stesso A., rientrerebbero tra le disposizioni «compatibili» in materia di ASpI solo quelle in materia di finanziamento (art. 2 commi 25-32 L. 92/2012).

²⁸ § 6 di questo cap. I.

Sono stati usati due metodi per la continuità rispetto alle discipline precedenti: per l'indennità di disoccupazione non-agricola c'è stato un doppio rinvio di carattere generale, prima alle «norme già operanti» (“legge Fornero”) e dopo alle precedenti «disposizioni» (D.Lgs. 22/2015). Per l'agricoltura invece il rinvio è stato sempre espresso a leggi precisamente indicate, con limitazione ed allo stesso tempo modifica²⁹: in effetti, però, le leggi richiamate presuppongono e quindi a loro volta rinviando a norme e disposizioni precedenti.

Dato che, oltre le leggi espressamente restate in vigore, l'intenzione con il D.Lgs. 22/2015 era di disciplinare l'intera materia, gli eventuali problemi di sovrapposizione vanno risolti sulla base dell'art. 15 Disp. prel. al c.c., per cui sono abrogate le leggi, norme e disposizioni per incompatibilità o perché la nuova legge regola l'intera materia già disciplinata dalla legge anteriore. Tuttavia non si può dire che il D.Lgs. 22/2015 abbia regolato l'intera materia nel suo complesso, sia per la norma di salvaguardia che fa salve le norme e disposizioni non-incompatibili, sia comunque perché norme importanti non sono state considerate nel D.Lgs. 22/2015, come quelle sulle sanzioni accessorie per crimini gravi³⁰. Pertanto il confronto fra le norme e disposizioni pregresse e quelle del D.Lgs. 22/2015 andrà fatto per singole materie e non nel complesso, con le solite difficoltà di distinzione.

5. *Le modifiche per l'agricoltura dedotte dalla Cassazione e confermate dalla Corte costituzionale*

È stata per prima la Cassazione³¹, a rilevare un'importante modifica anche per l'agricoltura, che le leggi del 2012 e 2015 hanno escluso ma prevedendo che «trovano applicazione» leggi espressamente nominate³². Fra queste, c'è quella di cui all'art. 1 comma 55 della L. 247/2007 solo per gli operai a tempo *determinato*, per cui il numero massimo delle giornate indennizzabili è pari al numero di giornate d'iscrizione negli elenchi entro il limite di 365 giornate³³. La Cassazione³⁴ ha allora rilevato che le normative del 2012 e 2015, nel rendere applicabili le normative nominate³⁵ non solo agli operai agricoli a tempo determinato ma anche a quelli «a tempo indeterminato», ha modificato la normativa richiamata, rendendola applicabile anche agli operai a tempo indeterminato prima esclusi.

²⁹ Prima l'art. 2 comma 3 della L. 92/2012 e dopo l'art. 2 del D.Lgs. 22/2015 hanno mantenuto in vigore le norme sui trattamenti speciali (art. 7 comma 1 del D.L. 86/1988, l'art. 25 della L. 457/1972, art. 7 della L. 37/1977 ed art. 1 della L. 247/2007), ma estendendo la loro applicazione anche agli operai a tempo indeterminato.

³⁰ Rinvio al cap. XV.

³¹ Cass., Sez. lavoro, 24 novembre 2017, n. 28110 (rel. R. Riviero), cit.

³² L. 92/2012 (“legge Fornero”), art. 2 comma 3; D.Lgs. 22/2015, art. 2.

³³ L. 247/2007, art. 1 comma 55.

³⁴ Cass., Sez. lavoro, 24 novembre 2017, n. 28110 (rel. R. Riviero), cit.

³⁵ L. 247/2007, art. 1 comma 55.

Oltre o forse in coerenza con la *resilienza*, dunque, c'è stata una modifica chiara e certa, quanto importante, a partire dalla "legge Fornero"³⁶, per cui si applicano anche agli operai agricoli a tempo indeterminato le norme sul computo delle giornate indenizzabili, prima riservate agli operai a termine. L'affermazione della Cassazione è stata confermata dalla Corte costituzionale³⁷.

6. Permanenza della legislazione precedente al D.Lgs. 22/2015 come quella sulle sanzioni accessorie nei confronti di chi ha commesso reati gravi

Ho più volte osservato che la normativa del D.Lgs. 22/2015 non è autosufficiente, ma va integrata con le norme e disposizioni pregresse nei limiti dell'applicabile o compatibile.

Una materia di grande rilevanza, neppure citata dal D.Lgs. 22/2015, è quella disposta dalla "legge Fornero"³⁸ delle sanzioni accessorie per crimini gravi. In seguito, sanzioni accessorie parzialmente simili sono state disposte per il «reddito di cittadinanza» (RdC)³⁹.

In base alla "legge Fornero"⁴⁰ è prevista la sanzione accessoria della revoca delle prestazioni, «comunque denominate», di «indennità di disoccupazione, assegno sociale, pensione sociale e pensione per gli invalidi civili», in caso di sentenza di condanna del «titolare» per reati e casi gravi espressamente nominati⁴¹. La sanzione accessoria è applicabile quindi, oltre che per la NAspI (prima ASpI e mini-ASpI), anche per la Dis-Coll e per la disoccupazione agricola.

Dato che la nozione di «disoccupato» si basa ora sul reddito (non oltre il minimo imponibile)⁴², i requisiti economici delle indennità di disoccupazione e del reddito di cittadinanza (RdC) possono essere identici. Tuttavia ci sono fra i due tali differenze di presupposti, da escludere che il RdC possa essere considerato quale indennità di disoc-

³⁶ L. 92/2012, art. 2 comma 3.

³⁷ L'ordinanza interlocutoria di Cass., 24 novembre 2017, n. 28110 (rel. R. Rivero), cit., è stata confermata espressamente, sul punto, da Corte cost., 28 febbraio 2019, n. 30 (in *Dir. prat. lav.*, 2019, n. 11, 694 con nota di G.S.), che nel merito ha deciso con sentenza interpretativa di rigetto. Rinvio al § 18 del cap. XI.

³⁸ L. 92/2012, art. 2 commi 58-63.

³⁹ D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 (conv. con modd. da L. 28 marzo 2019, n. 26), art. 7.

⁴⁰ L. 92/2012, art. 2 comma 58.

⁴¹ La sanzione accessoria della revoca delle prestazioni è prevista (art. 2 comma 58 L. 92/2012) in caso di sentenza di condanna per i reati previsti dal codice penale negli artt. 270-*bis* (associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico), 280 (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 289-*bis* (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), 416-*bis* (associazioni di tipo mafioso anche straniere), 416-*ter* (scambio elettorale politico-mafioso) e 422 (strage), nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal cit. art. 416-*bis* «ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo».

⁴² Art. 4 comma 15-*quater* del D.L. 4/2019 (introdotto in sede di conv. dalla L. 26/2019): «Per le finalità di cui al presente decreto e ad ogni altro fine, si considerano in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917».

cupazione «comunque denominata». Stonano alcune differenze ed innanzitutto quella per cui la sanzione della revoca delle prestazioni è prevista per le indennità di disoccupazione a seguito di sentenza di condanna senza precisazioni, mentre per il RdC solo dopo «condanna in via definitiva». Si producono problemi difficili e comunque ingiusti per le indennità di disoccupazione, in caso di successiva assoluzione.

Come vedrò⁴³ crea forti perplessità applicare come *sanzione* la revoca di tutele contro la disoccupazione, che costituiscono minimi essenziali in base all'art. 38 Cost.⁴⁴, o la revoca del RdC, che la stessa legge istitutiva definisce «misura fondamentale» e «livello essenziale»⁴⁵. Né si potrebbe eccepire che chi ha commesso reati così gravi come quelli espressamente indicati ai fini della revoca è presumibilmente in stato di detenzione: sia perché la revoca non presuppone la detenzione, che può mancare per vari motivi, sia perché per i detenuti è previsto uno speciale regime⁴⁶ che non esclude le indennità di disoccupazione.

Vale il principio di diritto di adeguatezza della sanzione, come quello per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione (art. 27 Cost.). Non si può porre la sanzione della *povertà*, neppure per i casi più gravi⁴⁷, perché la povertà viola un bene individuale indisponibile ed allo stesso tempo viola un bene sociale essenziale. Non si può tornare a tempi antichi che si sperava dimenticati, quando lo Stato puniva con la perdita o sospensione della pensione i pubblici dipendenti licenziati a seguito di condanna penale o provvedimento disciplinare⁴⁸.

La sensazione è che sia mancato un coordinamento sulle sanzioni accessorie fra la disciplina prevista per le indennità di disoccupazione, assegni e pensioni, rispetto a quella simile per RdC. Il caso fa evidenziare che il D.Lgs. 22/2015 ha previsto una disciplina che, per molte materie, resta assoggettata alla legislazione precedente.

7. La «previdenza sociale» e le sue fonti di produzione e cognizione

Partendo dalla storica ed ora centrale «assicurazione per la disoccupazione», ho cercato di approfondire quella parte del diritto che attua anche retroattivamente l'art. 38 della Costituzione, per cui «i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi,

⁴³ § 11 del cap. XV.

⁴⁴ Basti ricordare le affermazioni sull'art. 38 Cost., cui vengono riconosciuti «compiti primari dello Stato» (Corte cost., 20 febbraio 1969, n. 22, Cipriani N. c. Inps, in *Pluris*), «principio fondamentale» (Corte cost., 26 aprile 1971, n. 80, Chiti L. c. Inail, in *Pluris*), norma giuridicamente imperante atta a creare veri e propri diritti di prestazione, il cui carattere precettivo non viene meno per il fatto che destinatario della norma sia lo Stato (Corte cost., 6 giugno 1974, n. 160, Campagnola Ancilla c. Inps, in *Pluris*). I diritti previsti dall'art. 38 Cost. «prescindono da particolari qualità o situazioni personali o da servizi particolari resi allo Stato» (Corte cost., 14 aprile 1965, n. 27, in *Pluris*).

⁴⁵ Art. 1 comma 1 del D.L. 4/2019 (conv. dalla L. 26/2019).

⁴⁶ § 4 del cap. IV.

⁴⁷ § 12 del cap. XIV e § 11 del cap. XV.

⁴⁸ Corte cost., 3 luglio 1967, n. 78, Capponi O., Capelli R., Moccia A., Annibaldi D. e Azzi P., in *Pluris*: la Corte dichiarò incostituzionali le ultime norme contrarie ancora previste dal testo unico delle leggi sulle pensioni civili e militari.

adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». Era il 1935, quando con Regio decreto-legge⁴⁹ fu emanata una legislazione indirizzata al «perfezionamento e coordinamento legislativo», ma in sostanza istitutivo della «previdenza sociale». Con l'enfasi del tempo, si disponeva che l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), allora chiamato «Istituto fascista», aveva il fine di attuare, entro i limiti stabiliti alla propria competenza, il programma tracciato dalla Carta del lavoro⁵⁰, coordinando la propria azione a quella degli organi corporativi, delle associazioni professionali e degli enti assistenziali, e ispirandosi alla concezione della previdenza quale alta manifestazione del principio di collaborazione tra i fattori produttivi della nazione⁵¹. «Pel raggiungimento delle finalità accennate nell'articolo precedente», l'Istituto doveva esplicare le attività d'«esercizio delle assicurazioni obbligatorie», nonché quelle «delle assicurazioni facoltative individuali e collettive». Fra le assicurazioni obbligatorie, nell'art. 3 era indicata alla lett. c) quella «per la disoccupazione involontaria». Le «prestazioni per la disoccupazione» erano previste dagli artt. 73-77.

Dunque, la «previdenza sociale» c'era dagli inizi ed è stata costituzionalizzata dall'art. 38 Cost. perché siano «preveduti ed assicurati» mezzi di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. È stata una legislazione «per» e «contro» la disoccupazione⁵², perché la disoccupazione non può mancare, come male inevitabile ma anche come normale momento di passaggio da un lavoro all'altro.

Fra le caratteristiche della *previdenza sociale* c'è la continua rincorsa di fronte ad esigenze ed eventi imprevedibili, come per il Covid-19 del 2020-2021, ma più spesso per piccole esigenze e modifiche, con accumularsi normativo di difficile cognizione. Le banche-dati riescono ad aiutare, ma non sempre.

Si dirà che la previdenza sociale è speciale anche per le fonti del diritto, perché, oltre l'utopia del primato della legge, le fonti sostanziali si trovano soprattutto se non esclusivamente nelle circolari amministrative. Non è vero, ma si può presumere che, enfatizzando, per ogni norma c'è una circolare o un messaggio di un Istituto previdenziale.

In tal modo si semplifica ma allo stesso tempo si complica, perché le disposizioni amministrative possono essere o apparire vincolanti per i dipendenti degli Istituti – comunque soggetti alla legge – ma non hanno mai efficacia derogatoria. Né ci si deve fidare di una specie di principio di completezza, perché in effetti le disposizioni amministrative talvolta mancano. Non è comunque un diritto fatto da circolari, è molto più complicato e serio. Con il grande vantaggio, ora, di una facilissima ricerca telematica, che permette anzi di rintracciare atti e documenti che sembravano persi⁵³.

⁴⁹ R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, *Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale*.

⁵⁰ Carta del lavoro del 21 aprile 1927, nel 1942 (inserita come premessa e prefazione del codice civile), Dich. XXVI e XXVII.

⁵¹ L'art. 2 del R.D.L. 1827/1935 sarà soppresso dall'art. 4 del D.Lgs. C.P.S. 13 maggio 1947, n. 436.

⁵² Non mancano però espressioni diverse, come quella dell'art. 7 comma 12 della L. 23 luglio 1991, n. 223, per cui l'indennità di mobilità era regolata dalla normativa che disciplina l'assicurazione obbligatoria «contro» la disoccupazione involontaria, in quanto applicabile.

⁵³ Proprio per la grande facilità della ricerca telematica, eviterò d'indicare il luogo di pubblicazione degli atti amministrativi citati.

Importanza *praeter se non contra legem* ha la giurisprudenza, ma questo è normale in generale, con efficacia di fatto *erga omnes*; non sempre è facile capire. Faccio alcuni esempi. L'esclusione dell'indennità di disoccupazione per gli intermezzi non lavorati nel *part time* a base annua, ad opera della giurisprudenza⁵⁴, ha comportato una profonda modifica dello stato contrattuale *di fatto*, perché, solo a causa di quest'esclusione, dopo s'è evitato il *part time* verticale preferendo i contratti a termine, più costosi e meno sicuri⁵⁵.

Secondo esempio. Quando nel 2000 l'Inps chiese il rimborso delle indennità di disoccupazione agricola, ritenendo in via successiva che non ce ne fossero i requisiti, le Sezioni unite della Cassazione⁵⁶ per dar ragione all'Istituto cambiarono il sistema degli elenchi nominativi, tipici da sempre per l'agricoltura, rendendoli non-vincolanti per l'Inps⁵⁷.

Ultimo esempio. Dopo molti e vari conflitti fra giurisprudenza e leggi, l'intricata disciplina dei ricorsi amministrativi e delle decadenze ha trovato la disciplina reale, oltre che nella legge, nelle sentenze delle Sezioni unite della Cassazione ed in particolare in quella del 2009 sul silenzio-assenso⁵⁸. Non è semplice capire da dove derivano certe fonti "di fatto", obbligando a riesami del passato, ma c'è una «previdenza sociale» da capire.

Perché «previdenza sociale» e non «Diritto della previdenziale sociale». L'espressione "*diritto di*" vuol indicare in via convenzionale un gruppo di norme che s'occupa principalmente di una materia, ma è soluzione mutevole oltre che convenzionale: si pensi come il "diritto privato", normalmente ricordato come iniziale (almeno per gli studenti), ora si riferisce ai soggetti e non all'oggetto, quale diritto del "privato", con cui l'uso del singolare esprime meglio il riferimento all'intero genere umano. Il "privato" è però in tutti i "diritti", senza distinzione fra "pubblico", "amministrativo", "commerciale" e via dicendo. Per la «previdenza sociale» non vale premettere la parola "diritto", è «*previdenza sociale*» senza distinzioni neppure scolastiche perché comprende tutto e tutti. Comprende anche l'«assistenza», nominata dall'art. 38 Cost: tutto è «previdenza sociale», senza limiti neppure di convenienza.

Comporta difficoltà per capire, trovare, perfino cercare. La «previdenza sociale» coinvolge l'uomo, senza nome. Con uno studio sul tema si rischiano non solo carenze, ma soprattutto errori aggravati dal tempo, per non essere riusciti a capire com'è o no, cosa c'è o no. Ma sono rischi che *bisogna correre*, perché la certezza non mi riguarda: meglio l'imperfezione⁵⁹. Il tempo per fare le cose è necessario, ma non sempre bello: forse le idee migliori, comunque le più coerenti, sono quelle che nascono in un attimo

⁵⁴ Cass., Sez. lavoro, 26 marzo 2007, n. 7298, in *Pluris*; Corte cost., 24 marzo 2006, n. 121, in *Arg. dir. lav.*, 2006, n. 3, 813; Cass., Sez. lavoro, 7 agosto 2003, n. 11913, in *Pluris*; Cass., Sez. unite, 6 febbraio 2003, n. 1732, in *Lav. giur.*, 2003, 424.

⁵⁵ Rinvio al § 13 del cap. V.

⁵⁶ Cass., Sez. unite, 26 ottobre 2000, n. 1133, in *Giust. civ.*, 2001, I, 2725; Id., 17 novembre 2000, n. 1186, in *Dir. lav.*, 2001, II, 221.

⁵⁷ Rinvio al § 10 del cap. XI.

⁵⁸ Cass., Sez. unite, 29 maggio 2009, n. 12718, Inps c. A.A. (rel. G. Vidiri), in *Foro it.*, 2009, n. 11, 1, 2988 con nota di Gentile.

⁵⁹ Miscione M., *Dialoghi di Diritto del lavoro*, 2ª ed., Ipsoa, Milano, 2010, 9.

solo, con logica unitaria. Ma per la «previdenza sociale» ci vuole tempo, oltre il personale e stanco percorso.

Sono tipiche le fonti sia di produzione che di cognizione. Per quelle di produzione, c'è la già rilevata abbondanza di prassi amministrativa, con la sensazione maliziosa che talvolta gli uffici rispettino più le circolari che le leggi. Inoltre, c'è un numero altissimo di leggi e “leggine”, spesso nascoste in singoli commi nelle lunghissime ed indecifrabili “finanziarie” o “milleproroghe”: le leggi cambiano in continuazione, senza limiti, rendendo difficile capire non solo il significato ma anche la loro stessa esistenza.

Il numero elevatissimo e frantumato delle leggi sulla «previdenza sociale» si riflette sulle fonti di cognizione, perché non basta la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale per far conoscere le norme in vigore. Le banche-date ed i motori di ricerca aiutano, ma non sempre. In compenso, l'Inps ha un sistema intenso di comunicazioni in Rete, che possono dare indicazioni utili. La vera rivoluzione è stata fatta con l'immissione in Rete, facile e gratuita, di tutte le circolari e messaggi. Purché non si vada troppo indietro.

Capitolo II

Evoluzione e scopi delle indennità di disoccupazione

SOMMARIO:

1. Le origini: dall'assicurazione volontaria a quella obbligatoria. – 2. La legislazione dal 1935. – 3. La “legge Fanfani” 264/1949. – 4. Le norme internazionali e comunitarie. – 5. Dalla L. 264/1949 alla NASpI: azzeramento dal 1974 al 1987 e reviviscenza con progressivo miglioramento dopo la Ds con “contributi ridotti” (cenni e rinvio). – 6. Le funzioni economico-finanziarie dell'indennità di disoccupazione. – 7. L'ultima mutazione: gran parte della NASpI per scadenza di contratti a termine. – 8. Diritto al lavoro ma in mancanza solo ai sussidi. – 9. L'intreccio discriminatorio della disoccupazione con la Cassa integrazione. – 10. Riforme dopo molti tentativi. – 11. Giudizi criticanti ma necessaria e raggiunta “eguaglianza”. – 12. Le parole-chiave, che nascono dalla «universalità» per dare a tutti con differenze in rapporto alla storia contributiva solo per la durata e non per la misura. – 13. Nessuna nostalgia di trattamenti discriminatori e costosi. – 14. Fra discrezionalità legislativa e diritti sociali.

1. *Le origini: dall'assicurazione volontaria a quella obbligatoria*

Le forme moderne di tutela in caso di disoccupazione corrispondono a quelle delle origini, per sostenere economicamente le persone che un lavoro l'avevano già ma l'hanno perso ed hanno la disponibilità ed idoneità per una nuova assunzione. Si distingue dalla «povertà», definita¹ quale «stato di indigenza consistente in un livello di reddito troppo basso per permettere la soddisfazione di bisogni fondamentali in termini di mercato, nonché in una inadeguata disponibilità di beni e servizi di ordine sociale, politico e culturale». I beni ‘esistenziali’ possono essere disponibili anche senza lavoro e, viceversa, possono mancare anche con il lavoro, ad esempio se è ‘parziale’².

La disoccupazione è diversa, con speciale indennità per redistribuire il reddito solo con i requisiti precisi d'aver già lavorato per un certo periodo e di essere disponibile a tornare al lavoro con l'idoneità per farlo. Si presuppone un «rischio» assicurativo, all'inizio privato ed oggetto solo di assistenza, poi riconosciuto come ‘sociale’ e reso obbligatorio: il sistema resta però assicurativo, con gestione autonoma e fine di parità fra entrate ed uscite, di fatto con entrate maggiori delle prestazioni³. Si tratta di un'assi-

¹ <http://www.treccani.it/enciclopedia/poverta/>.

² Il minimo esistenziale va garantito sempre, in rapporto all'orario, ex art. 36 Cost. Rinvio a Miscione M., *I lavori poveri dopo l'economia “a domanda” per mezzo della rete*, in *Corriere giur.*, 2018, n. 6.

³ Nella sua relazione per la gestione 2018 (Determinazione del 21 luglio 2020, n. 83), la Corte dei Conti, Sez. Contr. sugli Enti, *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) 2018*, in www.corteconti.it/Download, ha

curazione sociale obbligatoria fondata su uno specifico «rischio» (la disoccupazione involontaria), da ripartire fra chi l'ha causato.

Fino a quanto si riteneva che si trattasse di rischio individuale e privato, come altri che saranno riconosciuti sociali, il rischio di disoccupazione fu assicurato in forme privatistiche e volontarie o assistenziali. Ben presto però si riconobbe che si trattava di rischi non eccezionali, causati dall'esercizio dell'impresa e dall'organizzazione economica. Le assicurazioni furono rese obbligatorie per trasformarsi nella previdenza sociale *ex art. 38 Cost.* Mentre però per le pensioni e gli infortuni e malattie professionali la trasformazione in previdenza sociale ha comportato la pubblicizzazione di fini e mezzi, con obbligo di tutela primaria, per l'indennità di disoccupazione la struttura è rimasta assicurativa, considerando quel «rischio» preciso con autonomia finanziaria ed amministrativa. Poiché causato dall'impresa, i contributi, inizialmente spartiti con i lavoratori, in seguito sono stati addossati per intero ai datori di lavoro.

Le origini sono ancora attuali.

«Fino al 1910 la questione dell'assicurazione contro la disoccupazione era stata, in Italia, oggetto soltanto di studi, discussioni, congressi»⁴. Nel 1910 fu presentato un disegno di legge, che non fu approvato e solo nel 1916 furono deliberati contributi per alleviare gli effetti della disoccupazione durante lo stato di guerra⁵. Le iniziative erano però volontarie ed assistenziali.

Forse anche per motivi d'ordine pubblico, un primo intervento statale si ebbe nel 1917 per corrispondere assegni ai dipendenti rimasti disoccupati dopo la guerra⁶.

L'assicurazione sociale obbligatoria contro la disoccupazione si fondava allora su una strumentalità necessaria di favorire l'avviamento al lavoro. L'indennità nacque insieme al collocamento⁷, perché fruissero dei sussidi solo le persone che, perso il lavo-

affermato (punto 10.3, pag. 165): «Nel comparto del lavoro dipendente è compresa la Gpt [Gestione delle prestazioni temporanee], che consolida il *trend* di crescita economico, con un risultato di 4,957 md, a fronte dei 4,098 del 2017. L'incremento di 0,859 md è riconducibile a maggiori contributi propri per 0,842 md e all'aumento delle entrate per il recupero dell'onere a carico della Gias per la restituzione ai datori di lavoro del contributo addizionale per circa 51 ml. Queste variazioni positive compensano l'aumento delle spese per accantonamenti al Fondo svalutazioni crediti contributivi per 65 ml, dei valori di copertura assicurativa per 88 ml e la diminuzione dei trasferimenti attivi da Gias per 48 ml. Nel loro valore assoluto i trasferimenti della Gpt al Fpld [Fondo pensioni lavoratori dipendenti] sono, come già detto, di 3,988 md di cui 3,364 md correlati al godimento della NASpI da parte di lavoratori non agricoli. Il complesso delle entrate contributive è di 22,514 md mentre le prestazioni istituzionali raggiungono i 15,660 md.

⁴ Loffredo F.E., *La assicurazione disoccupazione: Genesi – assetto – Problemi*, in *La disoccupazione in Italia*, Atti della Commissione Parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, Relazione dei Gruppi di lavoro, vol. II, tomo 2, Camera dei Deputati, Roma, 1953, 75.

⁵ Loffredo F.E., *La assicurazione disoccupazione*, cit., 78: vengono ricordati il D.Lgs. Lgt. 6 aprile 1916, n. 425 ed il D.M. 21 maggio 1916.

⁶ D.Lgs. Lgt. 29 aprile 1917, n. 670, con cui fu istituita presso la Cassa depositi e prestiti uno speciale «Fondo»; quindi, D.Lgs. Lgt. 17 novembre 1918, n. 1698 istitutiva di un Fondo. Rinvio a Loffredo F.E., *La assicurazione disoccupazione*, cit., 78.

⁷ Loffredo F.E., *La assicurazione disoccupazione*, cit., 78: l'A. ricorda il D.Lgs. Lgt. 17 novembre 1918, n. 1991, istitutivo di una Commissione centrale, di una Giunta esecutiva e di un Ufficio per il collocamento; il D.L. 7 settembre 1919, n. 1679 aggiuntivo di un finanziamento. Ricorda anche il D.Lgs. Lgt. 5 gennaio 1919, n. 6, con cui furono stabiliti criteri d'erogazione, ed altri provvedimenti speciali (Loffredo F.E., *op. cit.*, nota 28). Costituivano forme assistenziali, senza forma obbligatoria.

ro, non fossero riusciti ad essere ricollocati dagli uffici di collocamento. In tal modo si aveva la prova dell'«involontarietà», perché l'iscrizione alle liste di collocamento avrebbe dovuto avere il significato di domanda di nuova occupazione insoddisfatta senza colpa. La stretta dipendenza fra indennità di disoccupazione e collocamento rimarrà fino alla soppressione degli uffici di collocamento nel 1997⁸: fu però sempre formale, per la storica inefficienza del servizio pubblico di collocamento.

Solo nel 1919 venne istituita una forma obbligatoria, abbinata sempre al collocamento pubblico, che già conteneva alcune linee del sistema poi stabilizzato⁹. I contributi erano ancora a metà fra datori di lavoro e lavoratori. Una successiva riforma fu del 1923¹⁰, con cui l'assicurazione disoccupazione divenne gestione autonoma.

2. La legislazione dal 1935

Le modifiche che consolidarono il sistema furono successive, con la legislazione che inizia dal 1935¹¹.

Nella legislazione del 1935¹² si affermò innanzitutto che l'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria costituiva una forma di attività da esplicitare «pel raggiungimento delle finalità» istituzionali. La disciplina era di stampo antico, certamente, ma autonoma e funzionante¹³. Era obbligatoria «per le persone di ambo i sessi e di qualsiasi nazionalità che abbiano compiuto l'età di 15 anni e non superata quella di 65 anni e che prestino lavoro retribuito alle dipendenze di altri»¹⁴. A mo' di

⁸ Dopo “Bassanini 1” (L. 15 marzo 1997, n. 59) e “Bassanini 2” (L. 15 maggio 1997, n. 127) fu emanato il D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 per conferire a Regioni e Province funzioni e compiti del collocamento e politiche attive: Miscione M., *Dialoghi di diritto del lavoro*, 2^a ed., Ipsoa, Milano, 2010, 197. Dopo qualche anno la Corte costituzionale dichiarò – ma in una specie d'indifferenza generale – che il collocamento e gli avviamenti al lavoro, con relativo *status*, riguardano principi fondamentali di competenza esclusiva dello Stato ed esclusione delle Regioni ex art. 117 comma 3 Cost. (Corte cost., 13 luglio 2007, n. 268, Pres. Consiglio, in *Dir. prat. lav.*, 2007, n. 36, 2206). Rinvio al § 1 del cap. VI.

⁹ R.D.L. 19 ottobre 1919, n. 2214. Cfr. Loffredo F.E., *La assicurazione disoccupazione*, cit., 80 ss., che ricorda come il campo d'applicazione fosse amplissimo ma non funzionante, tanto che il Governo sospese l'applicazione per gli agricoltori.

¹⁰ R.D. 30 dicembre 1923, n. 3158, con regolamento approvato con R.D. 7 dicembre 1924, n. 2270. Cfr. sempre Loffredo F.E., *La assicurazione disoccupazione*, cit., 84 ss.

¹¹ Loffredo F.E., *La assicurazione disoccupazione*, cit., 87 ss. (cui rinvio per un esame analitico).

¹² Art. 3 comma 1 lett. c) del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 (conv. in L. 6 aprile 1936, n. 1155). Cfr. anche R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636 (conv. con modd. in L. 6 luglio 1939, n. 1272). Fin dall'inizio la gestione fu affidata all'Inps, allora denominato «Istituto nazionale fascista della previdenza sociale».

¹³ Fra gli organi dell'Istituto c'era (art. 7 comma 1 n. 4 R.D.L. 1827/1935) il Comitato speciale delle assicurazioni «per la disoccupazione involontaria» (art. 24) con vari compiti, fra cui quello di decidere sui ricorsi (art. 25). I «Comitati provinciali» avevano limitate competenze anche sulla disoccupazione (30 R.D.L. 1827/1935). L'assicurazione per la disoccupazione involontaria e per la maternità costituiva «gestione autonoma» (con le assicurazioni per l'invalidità e vecchiaia e per la tubercolosi), amministrata dal Consiglio di amministrazione e dal Comitato esecutivo dell'Istituto (art. 32); costituiva una mera gestione autonoma sotto il profilo economico-contabile, come ogni altra gestione affidata all'Istituto (Cons. Stato, Sez. VI, 13 dicembre 1990, n. 1049, in *Cons. Stato*, 1990, I, 1570).

¹⁴ L'art. 37 del R.D.L. 1827/1935 prevedeva le assicurazioni obbligatorie solo «per le persone di ambo i

slogan, si può dire che l'indennità di disoccupazione "è l'Inps". Bisognerà aspettare ottant'anni per un nuovo sistema, con NASpI, Dis-Coll e conferma con modifiche della Ds/agr¹⁵.

Inizialmente, erano 'assicurati' gli operai non-agricoli e non tutti gli impiegati, ma solo quelli con reddito entro certi limiti¹⁶; erano esclusi i dipendenti pubblici ed i soci di cooperativa¹⁷. Inoltre non erano soggetti all'assicurazione disoccupazione¹⁸ gli agricoltori¹⁹, i lavoratori a domicilio, i domestici, i portieri e le persone addette a servizi familiari, il personale artistico, teatrale e cinematografico, coloro che prestavano la loro opera per obbligo di somministrazione degli alimenti secondo le disposizioni del codice civile, chi aveva retribuzione esclusivamente con partecipazione agli utili o prodotti, gli occasionali, gli addetti a lavorazioni che si compiano annualmente in meno di sei mesi.

I contributi, in misura fissa²⁰, erano a carico per metà del datore di lavoro e per metà dell'assicurato²¹. Era previsto che, dopo l'inizio dell'assicurazione ed a richiesta dell'assicurato, per i periodi scoperti di assicurazione fossero computati come versati a favore degli assicurati, agli effetti sia del diritto che della misura dell'indennità di disoccupazione, i periodi di interruzione obbligatoria e facoltativa del lavoro durante lo stato di gravidanza e di puerperio ed i periodi di servizio militare effettivo, volontario od obbligatorio²².

Per maturare il diritto all'indennità, era necessario che in favore del disoccupato risultassero versati contributi per almeno 48 settimane nel biennio precedente alla data di inizio della disoccupazione (ma i periodi di malattia tempestivamente accertati erano esclusi

sessi e di qualsiasi nazionalità che abbiano compiuto l'età di 15 anni e non superata quella di 65 anni»; quindi l'art. 3 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636 portò l'età minima a 14 anni e quella massima a 60 anni per gli uomini e 55 anni per le donne, senza precisazione di ammissibilità per i lavoratori «di qualsiasi nazionalità». I limiti massimi furono eliminati dall'art. 27 comma 1 della L. 4 aprile 1952, n. 218 e dall'art. 1 comma 1 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818; i limiti minimi furono eliminati solo dall'art. 24 della L. 17 ottobre 1967, n. 977 (poi mod. dall'art. 2 del D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 345).

¹⁵ NASpI «Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego»: art. 1 D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22; art. 2 del D.Lgs. 22/2015 per conferma (con modifiche) della Ds/agr. ed art. 15 sempre del D.Lgs. 22/2015 per la Dis-Coll.

¹⁶ I limiti di reddito saranno aumentati dall'art. 5 del R.D.L. 636/1939; infine, gli impiegati saranno ammessi tutti, senza considerare i redditi, dall'art. 32 comma 1 lett. b) della L. 29 aprile 1949, n. 264.

¹⁷ I soci di cooperativa saranno ammessi dopo, in via retroattiva, da Cass., Sez. lavoro, 18 giugno 2007, n. 14073 (in *Pluris*) per equiparazione ai lavoratori subordinati ex art. 2 del R.D. 1422/1924 (regolamento attuativo del R.D. 3184/1923) e secondo una lettura conforme ai principi di cui agli artt. 38 comma 2 e 45 Cost.; s'è ritenuto irrilevante in senso contrario il D.P.R. 602/1970, che si è limitato ad indicare alcune categorie di lavoratori di società ed enti cooperativi (specificamente indicati in elenco allegato) assoggettandole, sia pure a determinate condizioni, agli oneri contributivi previdenziali, senza incidere sulla disciplina generale del cit. art. 2 del R.D. 1422/1924.

¹⁸ Art. 40 R.D.L. 1827/1935.

¹⁹ Gli agricoltori saranno ammessi dall'art. 32 comma 1 lett. a) della L. 264/1949.

²⁰ Art. 6 del R.D.L. 636/1939.

²¹ Art. 48 R.D.L. 1827/1935. La regola della metà per ciascuno era generale. Quindi, il D.Lgs. Lgt. 2 aprile 1946, n. 142 ha posto i contributi di disoccupazione a totale carico dei datori di lavoro.

²² Art. 56 lett. c) R.D.L. 1827/1935.