

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MODENA E REGGIO EMILIA**

Dottorato di ricerca in

Relazioni di Lavoro

nell'ambito della Scuola di dottorato in

Relazioni di Lavoro

Ciclo XXVIII

WELFARE, POLITICHE DEL LAVORO E BILATERALITÀ: PROVE DI UN NUOVO APPROCCIO AL
DIRITTO DEL LAVORO

Candidato dott. Emanuele Bortolamei

Relatore (Tutor): Prof. Iacopo Senatori

Coordinatore del Dottorato: Prof. Luigi Enrico Golzio

Direttore della Scuola di dottorato: Prof. Luigi Enrico Golzio

WELFARE, POLITICHE DEL LAVORO E BILATERALITÀ: PROVE DI UN NUOVO APPROCCIO AL
DIRITTO DEL LAVORO

Emanuele Bortolamei, PhD Fondazione Marco Biagi

<i>Introduzione</i>	4
CAPITOLO I: IL WELFARE E LE POLITICHE DEL LAVORO	12
1. Le politiche attive e le politiche passive per l'occupazione: una distinzione obsoleta?	12
1.1. L'evoluzione storica delle tutele del lavoratore	17
1.2. segue: La riforma del '91: primo tentativo di razionalizzazione degli ammortizzatori sociali	21
2. Gli ammortizzatori sociali e il tentativo di universalizzarli nella Riforma Fornero	27
2.1. segue: Il raccordo tra politiche attive e passive nella L. 92 del 2012	30
3. Le tutele contro la disoccupazione con il Jobs Act: il tentativo di instaurare un regime di welfare più inclusivo e integrato	42
3.1. I decreti attuativi del Jobs Act	46
CAPITOLO II: I FONDI DI SOLIDARIETÀ'. IL RUOLO DELLA BILATERALITÀ' NEL SISTEMA DI WELFARE E NEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI	56
1. Genesi e breve storia della bilateralità	56
2. Natura giuridica, obbligatorietà, funzioni e prestazioni degli organismi paritetici	67
3. I fondi di solidarietà nella Legge n°92 del 2012	79
4. Il ruolo della bilateralità nella gestione degli ammortizzatori sociali a seguito delle Riforme	84
5. La bilateralità e il welfare nei principali ordinamenti europei. Cenni comparatistici	90
CAPITOLO III: IL MODELLO BILATERALE DELL'ARTIGIANATO	103
1. L'artigianato settore volano delle riforme. La particolarità della bilateralità nell'artigianato	103
2. Due pilastri della bilateralità: il modello veneto	122
3. Il modello Emiliano	129
CONCLUSIONE: UN WELFARE TRA NUOVE PROSPETTIVE E NUOVI BISOGNI	138
1. La crisi del Welfare state. Verso un welfare integrativo e misto	138
2. Un ammortizzatore sociale di ultima istanza in prospettiva di universalizzazione delle tutele	153

Introduzione

L'articolo 1 della Costituzione pone il lavoro a fondamento della Repubblica. Porre in apertura al testo costituzionale il lavoro s'intende marcare una netta contrapposizione rispetto alla concezione passata della cittadinanza. Si afferma fin dall'inizio del testo l'uguaglianza politica di tutti gli uomini, anche di quelli che si mantengono "solo" grazie al lavoro. La Repubblica italiana appare fin dalla norma introduttiva della Costituzione come uno Stato che appartiene a tutti i suoi cittadini, i quali lavoratori attuali o potenziali, sono chiamati a partecipare allo svolgimento della vita politica, sociale ed economica del Paese. Si verifica in tal modo, per il tramite offerto dal riconoscimento del lavoro, il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato di giustizia sociale¹. Poiché al lavoro il legislatore ricollega conseguenze economiche e politiche, è rilevante cogliere appieno la loro portata. In tale contesto risulta di cruciale importanza analizzare e valutare le politiche del lavoro, tra le quali si situano i c.d. "ammortizzatori sociali", ricostruendo il tipo di tutela che al "lavoro" viene accordata a esito delle riforme susseguitesi negli ultimi anni.

La ricerca ha l'intento di analizzare come il legislatore e le parti sociali abbiano concretizzato i precetti costituzionali, concentrandosi particolarmente sulle politiche attive e sugli ammortizzatori sociali come razionalizzati dalle recenti Riforme del mercato del lavoro. Tali provvedimenti, caratterizzati da oneri di pareggio di bilancio e dalla delega delle funzioni sociali alla contrattazione collettiva, propongono un modello di gestione del *welfare* che trasferisce competenze alle parti sociali per il tramite dei Fondi di Solidarietà. Nodo centrale della ricerca è l'indagine di tale modello, con particolare riferimento al modello c.d. alternativo mutuato dall'esperienza del settore artigiano. Sarà proprio il modello della bilateralità dell'artigianato ad essere messo in risalto nella ricerca, evidenziando come la revisione del sistema degli ammortizzatori, nella quale si tende ad affermare il modello bilaterale di gestione degli stessi, estenda la tutela del reddito a lavoratori dipendenti prima esclusi (in chiave universalistica). Inoltre, uno studio di natura comparativa tra il "sistema Ghent" e i Fondi di Solidarietà permetterà una valutazione critica di questi ultimi anche a confronto con diverse esperienze nazionali.

La L. n. 92/2012 ed il Jobs Act hanno proposto una riforma organica del sistema di *welfare* del lavoro dopo vent'anni di interventi emergenziali posti in essere "in attesa della riforma" stessa, a fronte dell'inattuazione di ben tre leggi delega deputate a realizzarla. Con

¹ Scognamiglio R., Scritti giuridici, II, Diritto del Lavoro, Padova, Cedam, 1996.

riferimento a tali riforme, la dottrina ha evidenziato lo scollamento tra enunciazioni di stampo universalistico e concreti strumenti approntati, strumenti che non ricollegano la tutela sociale alla cittadinanza e alla dignità della persona nella collettività, come richiesto a livello europeo e come riconosciuto tra i diritti fondamentali dell'art. 34 co.3 della Carta europea dei diritti dell'uomo. La possibilità di usufruire di un reddito a prescindere dall'occupazione garantisce autonomia all'individuo, permettendogli di partecipare alla vita sociale, culturale e politica. Il reddito di cittadinanza è quindi strettamente collegato alla dignità umana ed è sintomo di maggiore sensibilità ai valori costituzionali basilari per le condizioni di vita della popolazione. Tale opzione dovrebbe essere valorizzata proprio nella drammaticità della situazione attuale. Il capitolo conclusivo intende mettere in piena luce l'enorme importanza di tale manifestazione essenziale dell'attività umana. L'obiettivo è infatti quello di dimostrare l'importanza e la necessità di una tutela aggiuntiva al fine di equilibrare il bilanciamento con la libertà economica e le regole del pareggio di bilancio. In quest'ottica è necessaria una rivalutazione dei principi costituzionali, cui consegue una rivalutazione del lavoro in tutte le sue forme e manifestazioni.

Il sistema italiano resta ancora oggi caratterizzato dal ruolo preponderante che in esso assumono le politiche passive, nonostante l'orientamento di provenienza europea che favorisce un sistema di politiche pro-attive ovvero il c.d. passaggio *welfare* al *workfare* (*welfare to work*). Inoltre, la legislazione in materia di ammortizzatori sociali è sempre stata rivolta alla figura tipica del lavoratore subordinato a tempo indeterminato, senza tener conto di tutte le figure atipiche e non solo oggi presenti nel mercato del lavoro, creando così il dualismo tra *insider* e *outsider*. Una sintesi delle riforme susseguitesi nel corso degli anni è contenuta nel capitolo conclusivo, nel quale si tenta un'analisi critica degli ammortizzatori sociali dimostrando come l'attuale sistema risulti tuttora carente sia alla luce del nuovo mercato del lavoro contraddistinto sempre più da rapporti atipici, sia nei confronti dell'approccio europeo della *flexsecurity*.

La trattazione si articolerà in tre parti principali, dedicate rispettivamente: all'analisi del contenuto e dell'efficacia della legislazione italiana in tema di *welfare*; all'analisi dell'esperienza dei fondi di solidarietà; al focus sull'esperienza della bilateralità dell'artigianato emiliano e veneto. Infine, il capitolo conclusivo cercherà di trarre un bilancio complessivo dall'insieme degli argomenti trattati.

La specifica attribuzione di un ruolo centrale al lavoro nella Costituzione ha rappresentato un'innovazione storica nell'ambito del diritto del lavoro. L'Assemblea

Costituente ha infatti considerato il lavoro così preminente nella società a base democratica da elevarlo a fondamento della Repubblica. La stessa idea è riaffermata dal principio di uguaglianza formale e sostanziale, e ancora nel riconoscimento ai lavoratori dipendenti della funzione di propulsori della partecipazione effettiva al progresso morale e materiale della società. La peculiare posizione del lavoro subordinato nella Costituzione è esplicitata poi dall'art. 4, norma programmatica a carattere precettivo, che lo caratterizza sia come diritto sociale sia come diritto di libertà. In quanto diritto sociale, esso impone allo Stato l'adozione di adeguati strumenti di politica economica volti a garantire la tendenziale piena occupazione e ad assicurare idonei strumenti di sostegno nei periodi di disoccupazione. Tali disposizioni sono norme di principio e valori fondanti che devono guidare l'intervento del legislatore e fornirne la corretta chiave interpretativa.

Dai Principi fondamentali e dalle disposizioni del Titolo III Cost. discende quindi un precetto per l'ordinamento statale, che si è esplicato concretamente in diversi modi, attraverso norme atte a garantire la protezione nell'ingresso del mercato del lavoro, la stabilità del rapporto di lavoro e le tutele in caso di perdita o di sospensione dello stesso. E' in quest'ambito che il legislatore, nel corso degli ultimi vent'anni, è passato da una tutela forte ad una tutela attenuata. Le politiche passive, per il tramite degli ammortizzatori sociali (Cigo, Cigs, Indennità di mobilità, contratti di solidarietà, Cig in deroga, Indennità di disoccupazione non agricola ordinaria, Indennità di disoccupazione con requisiti ridotti, Indennità di disoccupazione speciale edile, Indennità di disoccupazione agricola) hanno ricoperto un ruolo predominante nelle situazioni di perdita del posto di lavoro o di sostegno al reddito in caso di sospensione o riduzione della produzione.

Le recenti Riforme del mercato del lavoro disciplinano in modo tendenzialmente universalistico il sistema di *welfare* del lavoro. L'art. 2 L. n. 92/2012 disciplina le tutele c.d. "esterne" al rapporto di lavoro, ovvero disposizioni che attengono alla tutela del reddito per il lavoratore che ha perso il lavoro, e l'art. 3 le c.d. tutele "interne", ossia disposizioni dettate per situazioni che richiedono forme di tutela del reddito in riferimento a rapporti di lavoro in corso e quindi nei casi di sospensione e riduzione dell'attività produttiva. Si delineano così i presupposti per una revisione forte del sistema degli ammortizzatori sociali e si tende ad affermare il modello bilaterale di gestione degli stessi, nell'intento di estendere la tutela del reddito a lavoratori dipendenti prima esclusi. La L. n. 92/2012 ha proposto una riforma organica del sistema di *welfare* dopo una serie di interventi puntuali sotto forma di leggi delega in attesa di una riforma del lavoro, stabilendo una disciplina in parte modificata

con i decreti attuativi del Jobs Act. Quest'ultimo, con un chiaro intento centralizzatore, non ha valorizzato il ruolo delle parti sociali. Il legislatore ha più in particolare ampliato il campo di applicazione dei fondi di solidarietà riaffermando la propria predilezione per una bilateralità costituita presso l'Inps, e quindi collocabile in una dimensione più pubblicistica, rispetto alla natura stessa del concetto di bilateralità. Il nuovo disegno riformatore mancherebbe prima ancora di una vera e propria visione in merito al ruolo attivo che le associazioni di rappresentanza possano svolgere nel governo del mercato del lavoro. Per il tramite di strumenti partecipativi e collaborativi quali il sistema degli enti bilaterali. Sistema del sottosistema delle relazioni industriali alternativo al tradizionale conflitto che anima le relazioni industriali in Italia². Nelle Riforme susseguitesì negli ultimi anni la dottrina ha evidenziato lo scollamento tra enunciazioni di stampo universalistico e i concreti strumenti approntati, i quali non ricollegano la tutela sociale alla cittadinanza e alla dignità della persona nella collettività, così come richiesto a livello europeo. Il peso di questa scelta emerge ancora più chiaramente qualora si volga lo sguardo a Paesi come la Francia o del c.d. sistema Ghent, dal nome della città fiamminga in cui fu introdotto per la prima volta nel 1901. La prima è caratterizzata dai c.d. "diritti di prelievo", diritti sociali che trovano la loro fonte nel rapporto di lavoro pur restando "agganciati" al lavoratore, e che quindi trasmigrano da un rapporto di lavoro all'altro e possono essere accresciuti nel tempo ed utilizzati nelle occasioni di bisogno. Il secondo sistema è definito neo-corporativo poiché è caratterizzato dal monopolio della rappresentanza associativa degli interessi, da alti livelli di affiliazione sindacale, da centralizzazione e coordinamento delle politiche contrattuali, nonché da forti legami fra associazioni e partiti politici. Un altro aspetto peculiare è la gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione, alla quale l'adesione è volontaria: essa usufruisce di finanziamenti pubblici ma è amministrata direttamente dalle organizzazioni sindacali. Politiche attive e passive sono legate secondo la logica della c.d. condizionalità, e allo stesso tempo vige un sistema di tutela forte, che copre anche chi è escluso dal sistema assicurativo, in applicazione del principio universalistico. Nel sistema Ghent, ad una politica permissiva in materia di licenziamenti corrispondono una tutela economica generosa in caso di disoccupazione e politiche efficaci di formazione continua, così da riscontrare un'alta mobilità al rialzo nel mercato del lavoro (*flexicurity*). Il modello

² Ichino P., La riforma del lavoro in Italia. Una nuova cultura delle Relazioni Industriali, in Rivista italiana di Diritto del Lavoro, Giuffrè editore, XXXIV, 2, 2015; Leonardi S., Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?, Roma, Ediesse, 2005; Biagi M., Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella UE, in Montuschi L., Tiraboschi M., Treu T., (a cura di), Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti, Milano, Giuffrè Editore, 2003.

Scandinavo di *welfare state*, socialdemocratico, universalistico e redistributivo, è svincolato dall'occupazione, e retto dal principio del bisogno. E' in questa prospettiva che il *welfare state* italiano per il tramite di più attori (*welfare mix*) potrebbe auspicare ad una vera universalizzazione degli strumenti.

La prima parte della ricerca consta nell'analisi delle politiche attive e passive (ammortizzatori sociali), ponendo l'accento sulle tutele c.d. di flessibilità interna. La L. n. 92/2012, in ossequio al principio di sussidiarietà, valorizza la bilateralità quale strumento delle relazioni industriali: i fondi bilaterali costituiscono infatti il nuovo pilastro del sistema tendenzialmente universalistico degli ammortizzatori sociali. In primis si inquadrerà il tema con le definizioni di welfare, di politiche attive e politiche passive. Dopo, una ricostruzione storica della legislazione nazionale relativa agli ammortizzatori sociali si individueranno le linee portanti della riforma degli ammortizzatori sociali attuata dalla L. n. 92/2012, per poi analizzare l'applicazione degli istituti disciplinati da tale legge. Lo stesso si farà con la Riforma denominata Jobs Act. In particolare, si passeranno al vaglio le novità introdotte dalle Riforme in tema di ammortizzatori sociali. Cercando di valorizzare la transizione dal momento attuale a quello dell'operatività completa della riforma, passando per l'abolizione di istituti quali l'indennità di mobilità, o l'indennità di disoccupazione per giungere all'analisi dei nuovi istituti introdotti dal Jobs Act. Una volta ricostruito il sistema degli ammortizzatori sociali riformati seguirà il nucleo fondamentale relativo alla Bilateralità.

La seconda parte di analisi, sarà una ricostruzione storica della Bilateralità nel quale si evidenzierà come le relazioni industriali, tramite gli Accordi Interconfederali in più settori, abbiano delineato una struttura che permette l'integrazione del reddito nei momenti di crisi del settore senza perdere la manodopera formata ed acquisita nell'ottica di favorire una flessibilità interna. Portando in luce, così, l'importanza della collaborazione delle parti sociali piuttosto che il conflitto che ha sempre caratterizzato le rappresentanze sindacali e datoriali. In questo senso vi sarà inoltre una ricognizione delle nuove tipologie di fondi di solidarietà come riformati dalla L. n. 92/2012 (tre modelli: fondi solidarietà bilaterali art.3 co. 4; fondi di solidarietà bilaterali modello alternativo art. 3 co. 14 – settore artigianato; fondi di solidarietà residuale art. 3 co. 19), e dal Jobs Act. Le Riforme hanno posto l'accento su nuove tipologie di gestione ed erogazione degli ammortizzatori sociali in un'ottica di sussidiarietà e d'integrazione con le risorse pubbliche. La L. n. 92/2012, all'articolo 3, parla a tal proposito di Fondi di Solidarietà, i quali traggono ispirazione dalle Casse Edili e soprattutto dal settore artigianato con l'esperienza degli Enti Bilaterali. In tal

contesto si porrà l'accento sull'esperienza del settore artigianato che vanta una rete nazionale di enti bilaterali. Si potrà così far emergere la tendenza dello Stato a delegare alle parti sociali l'organizzazione e l'erogazione di quello che è, o era, il *welfare state*. In particolare, si cercherà di analizzare gli aspetti positivi e negativi del sistema così come delineato e accentuato dalla Riforma del mercato del lavoro. Il fine è comprendere appieno l'impatto della riforma sui suoi destinatari, e cioè aziende e lavoratori, con particolare attenzione all'effettività dell'universalizzazione delle tutele, poiché sotto questo aspetto sono già stati sollevati rilevanti dubbi da parte della dottrina. In particolare sono stati messi in luce l'abbassamento delle tutele stesse, l'aggravamento dei costi a carico delle imprese e dei lavoratori, nonché la riduzione della tutela di competenza del *welfare* pubblico e la conseguente espansione di quello negoziale. Questa parte di ricerca è volta a definire la transizione italiana da un sistema di *welfare state* ad un sistema di *welfare* misto, nel quale Stato e privati collaborano. L'analisi dei fondi di solidarietà permetterà di comprendere il modello di *welfare mix* volto alla realizzazione della tutela sociale come prevista dalla Carta costituzionale. Seguirà una breve analisi volta a delineare alcune ipotetiche linee di sviluppo per il futuro, determinando se possano esservi elementi rilevanti sulla base di una comparazione, che prescindendo dalla natura giuridica del soggetto (pubblica e privata) e si concentri sulle funzioni esercitate. Si vogliono, così, ricostruire sommariamente le dinamiche che garantiscono il buon equilibrio presente nel sistema Ghent, definibile triangolo d'oro: flessibilità, ammortizzatori sociali, politiche attive, al fine di una migliore comprensione ed eventuale correzione del funzionamento interno di questi ultimi al fine di renderli adeguati alle mutevolezze della realtà economica.

Si prenderà, infine, in considerazione l'esperienza della bilateralità del settore artigiano nella gestione degli ammortizzatori sociali e in particolare l'esperienza veneta ed emiliana, al fine di descriverne le caratteristiche e di individuare eventuali *best practices*. Lo studio di questi aspetti nel settore dell'artigianato, permetterà di comprendere l'evoluzione della Riforma del mercato del lavoro al fine non di agevolare una flessibilità in entrata o in uscita dal mercato del lavoro, ma di valorizzare la flessibilità c.d. interna, strumento che risponde al meglio alle esigenze di tutela del lavoro. Si potrebbe così pervenire ad una sintesi del nuovo modello di ammortizzatori sociali nel settore dell'artigianato, estendendo poi questo esempio a tutti gli altri settori. L'artigianato è, infatti, un esempio di come le piccole realtà imprenditoriali, sprovviste di tutele classiche (Cigo e Cigs), abbiano cercato tramite le relazioni tra le organizzazioni datoriali e sindacali un modello alternativo e

sussidiario per meglio gestire i momenti di carenza del lavoro. Tale modello è risultato vincente al punto da essere ripreso nelle recenti riforme. Una volta delineata l'evoluzione storica degli ammortizzatori sociali e su di essa ricostruite le colonne del welfare integrativo, traendo spunto dal modello nazionale della bilateralità e dai due modelli (veneto; emiliano) si potranno quindi individuare ipotetiche soluzioni, alternative e non, alla realizzazione di un *welfare state* universalistico. Approfondendo l'esempio emiliano e veneto, ho tentato di dimostrare come essi siano particolarmente attenti agli insegnamenti europei nonché vicini ai precetti costituzionali latamente intesi.

Sviluppando queste aree si cercherà di pervenire ad uno studio relativo alla transizione italiana da un modello di gestione delle tutele principalmente statale ad un modello fondato sul *welfare mix*, predisponendo un capitolo conclusivo a mò di sintesi al fine di dimostrare come sia necessaria una nuova rimodulazione organica degli strumenti stessi, sia perché richiesto a livello europeo, sia perché necessaria per dare al lavoro quel significato lato che si riscontra nell'articolo 1 della Costituzione.

La riflessione con la quale si chiude la trattazione riguarda quindi il sistema di *welfare*, il concetto stesso di ammortizzatore sociale e l'uso che ne è stato fatto dal legislatore ordinario. In quest'ottica, se l'intento delle riforme degli ultimi anni è quello di creare prestazioni di politiche passive e attive all'insegna della loro universalizzazione, e se anche l'insegnamento europeo è portatore di un *welfare* più inclusivo, allora il sistema italiano potrebbe aspirare alla universalizzazione per il tramite della sinergia tra stato e bilateralità. L'elaborato cerca a tale proposito di rispondere alla domanda se sia opportuno accontentarsi di una riforma più o meno organica degli ammortizzatori sociali, intesi quali "cuscinetti" in grado di attutire le vicende negative sulle carriere lavorative, o se non sia più utile tentare un diverso approccio in grado di far assumere al lavoro quel valore fondamentale come è riconosciuto dalla Costituzione. Gli istituti esaminati, infatti, rivelano una concezione restrittiva di lavoro, nonostante contributi dottrinali ne sostengano una più estensiva e sensibile nei confronti dell'evoluzione sociale, oltre che costituzionalmente percorribile. Sarebbe pertanto legittima una legislazione che preveda misure di sostegno di tipo universalistico. Tra le interpretazioni dottrinali, quella di Mortati considera il principio lavoristico come una delle quattro pietre angolari che conformano tutto l'ordinamento Costituzionale – Statale al fine di realizzare una democrazia sociale. Quella di Dossetti eleva l'art.1 a principio supremo di tutte le altre disposizioni costituzionali. Infine tra le letture più recenti, con specifico riferimento al concetto di lavoro, vi è quella di Scognamiglio, la

quale suggerisce che la definizione di lavoro recepito dalle norme costituzionali prescindano da ogni fattispecie contrattuale, includendovi ogni attività umana “consistente nella spendita di energie psicofisiche per la realizzazione di un risultato socialmente utile”. Questo per dimostrare che il lavoro non è solo valore preminente della società, ma è anche espressione della personalità umana. Pertanto alla luce di un'interpretazione estensiva del concetto di lavoro così come definito nei principi fondamentali della Costituzione, sarebbe costituzionalmente percorribile una legislazione che ricollegasse le tutele a tutte quelle attività che Scognamiglio fa rientrare nel concetto di lavoro. L'applicazione del principio universalistico permetterebbe di guardare all'effettivo stato di bisogno senza differenziare tra *insider* e *outsider*, ponendo il lavoro non solo come strumento per soddisfare i bisogni, ma anche come espressione della personalità umana ed esplicazione della libertà effettiva della persona di perseguire il proprio progetto di vita.

CAPITOLO I: IL WELFARE E LE POLITICHE DEL LAVORO

1. Le politiche attive e le politiche passive per l'occupazione: una distinzione obsoleta?

Sembra doveroso iniziare definendo che cosa si intenda per welfare state. “Il welfare state include tutte le forme di intervento governativo il cui scopo è quello di permettere la protezione contro i rischi della vita e compensare le ineguaglianze prodotte dal mercato”³. In linea con questa definizione l'Eurostat definisce “interventi di politica occupazionale tutti gli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscono in modo selettivo per favorire gruppi con difficoltà occupazionali (disoccupati, occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche modo svantaggiate)”.

Nel giugno 2006 l'Eurostat ha apportato delle modifiche alla classificazione delle politiche del lavoro proponendo una tripartizione basata sulla seguente distinzione: servizi, in termini di attività legate alla ricerca di lavoro; misure, cioè interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti svantaggiati nell'accesso al mondo del lavoro; supporto cioè interventi di assistenza finanziaria (diretta o indiretta) ad individui per ragioni legate al mercato del lavoro. Con questa modifica si è cercato di superare la classica distinzione tra politiche attive e passive. L'evoluzione del *welfare state* italiano ricalca a grandi linee, lo sviluppo di quello a livello europeo⁴. A questo proposito, facendo riferimento al

³ Cfr., Mau S., Verwiebe R., *European societies. Mapping structure and change*, The Policy Press University of Bristol, Bristol, 2010. Sul punto si confronti anche Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press, Cambridge, 1990; Leibfried S. e Mau S., *Welfare State: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

⁴ Eurostat, 2006: di seguito le misure principali che, secondo la definizione Eurostat, caratterizzano le politiche del lavoro italiane. Le principali misure di politica del lavoro in Italia possono essere così sintetizzate. Supporto alla ricerca di lavoro (servizi pubblici per l'impiego) In questo gruppo rientrano i servizi pubblici per l'impiego e in particolare: le spese per il personale dipendente e tutte quelle attività volte a potenziarli. Il Sistema Informativo del Lavoro (SIL) e la Borsa Lavoro; gli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e in particolare gli interventi di orientamento, consulenza e informazione. La riforma Fornero (l. 92/2012) dà al governo la delega per riorganizzare la materia in accordo con la Conferenza Unificata Stato e Regioni. Ha definito i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), modificando l'art. 3 del d.lgs. 181/2000 e inserito un sistema informativo nazionale integrato con le prestazioni erogate al singolo dai servizi per l'impiego. Inoltre la riforma inserisce un sistema di premialità da concordare in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni “per la ripartizione delle risorse del Fondo Sociale Europeo legato alla prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego” (art. 4 comma 34). Formazione e addestramento. Insieme al precedente racchiude categorie come gli interventi di attivazione rivolti alle persone. In questo caso troviamo la formazione e l'addestramento e tali attività vengono soprattutto cofinanziate attraverso risorse comunitarie del Fondo Sociale Europeo. Si tratta di incentivi a supporto della domanda di formazione. Inoltre possiamo distinguere quelle attività formative specifiche finanziate da fondi speciali di solidarietà in alcuni settori produttivi, quali il settore creditizio e le attività cofinanziate dal FSE con finalità/target specifici per il reinserimento lavorativo, per il post obbligo e per l'apprendistato. La formazione sul posto di lavoro è legata

caso italiano, l'assistenza sociale propriamente detta inizia la sua attività proprio all'interno delle fabbriche. Dal momento in cui fu lo stato ad assumersi la responsabilità relativa all'assistenza sociale, prima demandata alle Opere Pie di matrice religiosa, la prima collocazione delle assistenti sociali (all'epoca solo donne) era proprio all'interno delle aziende per assistere i lavoratori, considerati vulnerabili dal punto di vista sociale⁵. Un'importante svolta si ebbe in Italia con l'approvazione della legge Crispi la quale trasformò le Opere Pie in IPAB (Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza) gestite dallo Stato. Infine in Italia l'assistenza sociale fu riconosciuta come diritto dei cittadini e disciplinata dall'articolo 38 della Costituzione nel 1948.

Sin dagli inizi del secolo si è avvertita la necessità di provvedere alla formulazione di uno Stato Sociale, uno Stato che determinasse il bene della collettività provvedendo all'attenuamento della povertà, alla salute dei cittadini, all'istruzione, all'assicurazione dei rischi economici dovuti a disoccupazione. I fattori che hanno determinato la nascita dello Stato Sociale sono la conseguenza delle profonde trasformazioni determinate dalla rivoluzione industriale del 1700. Riflesse in Italia solo un secolo dopo, quando le nuove forme di povertà indotte dall'inurbamento di grandi masse di lavoratori, lo sfruttamento e gli infortuni dovuti alla meccanizzazione delle attività produttive, costrinsero l'operaio a forme di associazionismo per tutelare i propri diritti anche dalla presenza di eventi che, privandolo temporaneamente o definitivamente del proprio lavoro, lo sospingevano a una situazione di bisogno.

Inizialmente la scelta è ricaduta sullo strumento assicurativo seguendo la strada dell'autoprotezione⁶ attraverso le "società di mutuo soccorso": associazioni volontarie di lavoratori che, adottando lo schema assicurativo, provvedevano a ripartire, all'interno della collettività degli associati, i rischi comuni.⁷ Questa impostazione fu superata da una concezione pubblicistica di tutela che rende evidente il collegamento ideale della tutela dei lavoratori ad un'esigenza di carattere sociale, rispetto alla quale la soddisfazione degli interessi individuali rileva essenzialmente come mezzo e non più come fine: è attraverso la

al contratto di inserimento lavorativo oppure cofinanziata dal FSE per l'apprendistato. Infine troviamo le forme di alternanza formazione/lavoro nei contratti a causa mista (Contratto Formazione Lavoro), nei Piani di inserimento professionale (PIP) e attraverso lo strumento formativo/orientativo del tirocinio. Si tratta per la maggior parte di interventi di formazione/orientamento per giovani.

⁵ Fargion S., Il servizio sociale. Storia, temi, dibattiti, Laterza, Bari, 2009.

⁶ Il primo intervento statale, che segna l'introduzione delle assicurazioni sociali in Italia, perciò la nascita del diritto alla previdenza sociale, fu rappresentato dalla legge n. 80 del 1898, che rese obbligatoria per i datori di lavoro del settore industriale "l'assicurazione contro gli infortuni".

⁷ Cinelli M., Il rapporto previdenziale, III, Torino, Giappichelli, 2005, 19.

realizzazione dei diritti dei singoli che trova attuazione l'interesse pubblico, sicché la soddisfazione dell'uno è in qualche modo strumentale alla soddisfazione degli altri. In particolare è con la Costituzione che la tutela del lavoratore viene definitivamente riconosciuta come diritto fondamentale. Tutela che rientra nella definizione dottrinale di diritto sociale secondo la quale sono "diritti strumentali all'inclusione sociale del titolare nella comunità che li afferma ovvero costitutivi di una cittadinanza sociale, fondata sulla garanzia di un determinato livello quali-quantitativo di benessere"⁸. Precisamente è con l'articolo 38⁹ che avviene la protezione di chi versa nello stato di bisogno, con una garanzia forte espressiva di un'esigenza solidaristica, esigenza che trascende l'interesse del singolo e coinvolge tutta la collettività. Pertanto si può affermare che l'assistenza e la tutela del lavoratore in tutte le sue forme è compito specifico e necessario dello Stato. Tale tutela trova la sua ragion d'essere nello "stato di bisogno" in cui per varie ragioni può incorrere il lavoratore e che a seconda della sua origine e manifestazione può giustificare due diverse tipologie di tutele.¹⁰ Il comma 1 dell'articolo 38 infatti è espressione dell'assistenza sociale e fa riferimento al mantenimento e all'assistenza del cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere. Pertanto confermando la centralità del lavoro quale strumento primario di cittadinanza sociale nel quale il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale sono solo un'eventuale compensazione, da garantirsi esclusivamente in caso di inabilità¹¹. Mentre il comma 2, dello stesso articolo, è manifestazione della tutela previdenziale che da sostegno ai lavoratori privi dei mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita nel caso della disoccupazione involontaria. Pertanto il sostegno è diverso a seconda che lo stato di bisogno si riferisca o meno a un rapporto di lavoro in atto o cessato. Inoltre per la tutela

⁸Definizione e analisi che emerge nella ricostruzione del sistema dei diritti sociali nell'ordinamento multilivello: "...possono rientrare nella definizione di diritti sociali... : il diritto al lavoro, il diritto alla conciliazione della vita professionale con quella familiare, il diritto alla previdenza sociale e all'assistenza sociale, il diritto delle persone disabili all'inserimento, il diritto alla salute e il diritto all'istruzione. Peraltro, tutti questi diritti presentano legami più o meno evidenti con la condizione lavorativa, la quale, *ratione materiae*, costituisce il perno della mia riflessione sui diritti sociali. Si tratta, ovviamente, di legami storicizzati che mutano al mutare della percezione dell'apporto che il lavoro è chiamato a fornire alla realizzazione della cittadinanza sociale"; in Ales E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello*, Relazione al Congresso dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale Foggia 28 – 30 maggio 2015.

⁹ Articolo 38 Cost.: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. 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. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera.", in Costituzione della Repubblica italiana.

¹⁰ Cinelli M., *Il rapporto previdenziale*, III, Torino, Giappichelli, 2005, 12.

¹¹Ales E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello*, Relazione al Congresso dell'Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale Foggia 28 – 30 maggio 2015.

assistenziale è richiesta una condizione di bisogno effettiva ed accertata, mentre per la tutela previdenziale il bisogno è presunto, diverso è anche il finanziamento delle due tutele: all'assistenza si provvede con finanziamenti a carico dello Stato, mentre alla previdenza si provvede prevalentemente con contributi posti a carico delle categorie interessate.¹² A tal proposito la Corte Costituzionale ha affermato: "l'articolo 38 ipotizza due modelli tipici di intervento sociale, a seconda che siano diretti a tutti i cittadini ovvero solo ai lavoratori".¹³

Si possono ricondurre gli ammortizzatori sociali, una delle più importanti espressioni del *Welfare State*, al comma 2 dell'articolo 38, e quindi alla categoria della previdenza sociale, che tutela il lavoratore dalla disoccupazione. In base all'articolo 38 della Costituzione, le misure di sicurezza sociale possono essere di due tipi: previdenziali, volte cioè a proteggere il lavoratore che ha momentaneamente e per cause non imputabili alla sua volontà perso il posto di lavoro, ed assistenziali, volti a sostenere universalmente e gratuitamente ogni cittadino in caso di bisogno.

Nel nostro ordinamento, infatti, il diritto al lavoro sancito dall'articolo 4 Cost., non costituisce solo un'affermazione di principio: si è cercato di dare attuazione a tale diritto attraverso una duplice tipologia di interventi: interventi contro la disoccupazione e interventi per la disoccupazione (volti alla conservazione dei livelli occupazionali). Nel primo tipo di interventi vanno collocati tutti quegli istituti e quelle misure finalizzate a favorire o ad aumentare l'occupazione: le assunzioni privilegiate e obbligatorie (l.482/68), le assunzioni agevolate per i giovani (l. 285/78 e l. 479/78); il servizio di formazione e l'addestramento professionale, i contratti di formazione e lavoro, i contratti a tempo parziale (l. 863/84). Hanno altresì finalità di sostegno all'occupazione il Fondo per il rientro dalla disoccupazione (art. 6 l. n. 160/88 e art. 7 l. 169/91), il Fondo sociale europeo (art. 26 l. n. 223/91), il Fondo per lo sviluppo e il Fondo per l'occupazione (art. 1 e 1 ter l. n. 236/93, art 2 l. n. 56/94).¹⁴

Per quanto riguarda invece le misure volte alla conservazione dei livelli occupazionali già esistenti, a tale categoria sono ascrivibili gli ammortizzatori sociali, ossia tutti quegli istituti finalizzati a garantire al lavoratore la conservazione del reddito (o di una parte di esso) a fronte di situazioni che rischiano di provocargli la perdita del posto di lavoro.¹⁵ Il

¹² Garofalo R., Ammortizzatori sociali e occupabilità, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3/XVI, Giuffrè Editore, 2006, 685.

¹³ Sentenza Corte Costituzionale 5 febbraio 1986 n.31 in www.cortecostituzionale.it.

¹⁴ Cinelli M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Angeli, Milano, 1982.

¹⁵ Renga S., *La tutela contro la disoccupazione*, Cinelli M. (a cura di), in *Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale*, Utet, Torino, 1997, 2.

sistema degli ammortizzatori sociali non tutela quindi coloro che sono sprovvisti di lavoro, ma attribuisce tutela a coloro che hanno prestato in precedenza attività lavorativa e che si trovano, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, in una situazione di perdita o di rischio di perdita del posto di lavoro. Un altro istituto rilevante in questa materia, ricondotto tuttavia alla tutela contro la disoccupazione, è il prepensionamento, diretto al governo delle eccedenze di personale delle aziende in crisi, ma anche a far sì che i lavoratori anziani cedano il loro posto ai giovani in cerca della prima occupazione. La causa fondante non è la disoccupazione in sé, quanto piuttosto l'involontarietà della disoccupazione, come specificato dallo stesso articolo 38, ovvero la tutela è apprestata per fronteggiare "la conseguente incapacità di procurarsi un reddito derivante dall'evento, e non l'evento in sé considerato"¹⁶, non per questo però bisogna pensare che tra le due misure, a garanzia del diritto al lavoro *ex* articolo 4 Cost. (interventi contro la disoccupazione e interventi per la disoccupazione), vi sia una cesura. La dipendenza della situazione di disoccupazione dalla posizione del prestatore nel mercato determina l'instaurazione di un rapporto di interazione necessaria tra sistema di tutela e mercato del lavoro.¹⁷ Si può, perciò, affermare che esiste piuttosto un rapporto di complementarità, dato che la condizione di disoccupazione scaturisce dalla inattuazione del diritto al lavoro, mentre la protezione del diritto al lavoro si realizza in primo luogo mediante strumenti atti a prevenire o rimuovere stati di disoccupazione. E' evidente, così, il nesso funzionale tra misure di politica attiva contro la disoccupazione e trattamenti per la disoccupazione: il disoccupato ha diritto a questi ultimi a condizione che accetti e condivida le prime. Emerge l'esigenza di orientare i trattamenti di disoccupazione, intesi non più a sostenere il disoccupato involontario che attenda passivamente a reperire un nuovo lavoro, ma il "disoccupabile", cioè il soggetto che attivamente ed obbligatoriamente coopera a reperire una nuova occupazione, aggiornando o modificando il proprio bagaglio professionale: non sono più le misure di politica attiva strumentali ai trattamenti di disoccupazione, ma questi ultimi alle prime, divenendone parte essenziale.¹⁸

A dispetto della linearità di quanto appena esposto, non nuoce ricordare che nel nostro ordinamento, non esiste una nozione legale di ammortizzatore sociale. Anzi si tratta di una nozione controversa riguardo al perimetro degli istituti che, per finalità e funzioni, ne entrano a far parte. In dottrina i pareri son discordanti fra chi propende per una

¹⁶ Balandi G.G., Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano, Milano, Giuffrè, 1984, 2.

¹⁷ Renga S., Mercato del lavoro e diritto, Milano, Franco Angeli, 1996, 16.

¹⁸ Garofalo R., Ammortizzatori sociali e occupabilità, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3/2006, 687.

interpretazione ampia del concetto e coloro che lo circoscrivono. Nell'accezione più ampia, gli ammortizzatori sociali ricomprendono, oltre alle misure per la disoccupazione, anche quelle di promozione dell'occupazione. Sotto questo punto di vista gli ammortizzatori divengono strumento di sostegno all'occupazione attraverso la connotazione degli stessi come parte integrante della politica attiva del lavoro.¹⁹ Adottando questa concezione ampia comprensiva anche delle politiche attive per l'occupazione allora si dovrà trovare il loro fondamento costituzionale nell'articolo 4, comma 1, lasciando al sistema della previdenza sociale il ruolo di sostenere i soggetti che non son coinvolti nell'occupabilità.²⁰

Nell'accezione interpretativa restrittiva, sono da considerarsi ammortizzatori sociali soltanto quelle misure di tutela contro la disoccupazione, ovvero quell'insieme di strumenti volti a sostenere il lavoratore in caso di perdita o sospensione del lavoro per cause non dipendenti dal lavoratore stesso. Infatti "ammortizzare" significa "attenuare gli effetti negativi derivanti dal transito dallo status di lavoratore a quello di non lavoratore". Pertanto, se gli ammortizzatori sociali, nella loro duplice funzione – assistenziale e previdenziale – sono da ricondurre all'articolo 38 della Costituzione, le misure di politica attiva del lavoro si devono ricondurre all'articolo 4, comma 1, dato che son necessarie a rendere effettivo il diritto al lavoro.

1.1. L'evoluzione storica delle tutele del lavoratore

Nell'originaria esperienza legislativa italiana di tutela di tipo pubblicistico, la tutela del lavoratore, per le perdite del guadagno in caso di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa, in seguito a impedimenti insorti nella sfera di esercizio dell'impresa, è legata al r.d.l. n.1825 del 1924, il quale prevedeva espressamente un obbligo retributivo nei confronti del prestatore solo nel caso in cui la sospensione dipendesse da un fatto imputabile al datore di lavoro. La disciplina naturalmente con il tempo si rivela non adeguata alle esigenze poste dalla realtà sociale ed economica, dato che non consente un adeguato temperamento degli interessi coinvolti nelle crisi delle imprese.²¹

A partire dall'immediato dopoguerra con il contratto collettivo del 13 giugno 1941 è così istituita la Cassa Integrazione Guadagni, istituzionalizzata poi con il d.lgs. 12 agosto

¹⁹ Garofalo R., Ammortizzatori sociali e occupabilità, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3/2006, 672.

²⁰ Garofalo R., Ammortizzatori sociali e occupabilità, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3/2006, 686.

²¹ Persiani M., Proia G., *Contratto e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2007, 146.

1947 n. 869, che ha il compito di erogare integrazioni salariali a favore di quegli operai che abbiano subito una riduzione dell'orario di lavoro ed una conseguente riduzione retributiva. Inizialmente i presupposti sono solo sospensioni o riduzioni dell'attività non imputabili né al datore di lavoro, né al lavoratore (d.lgs. n. 788/1945); l'evoluzione successiva ed in particolare l'istituzione di una gestione straordinaria della Cassa (legge n. 1115/1968) determinano una progressiva estensione delle cause integrabili, delle categorie dei lavoratori che possono godere dell'integrazione (l. n. 675/77 sull'industria, l. n. 427/75 sull'edilizia) e delle aziende che ne sono destinatarie (l. n. 215/78, l. n. 155/81). Pertanto mentre l'integrazione salariale ordinaria, ai sensi della legge n. 164 del 1975, è concessa per le sospensioni delle attività aziendali dovute a eventi transitori o situazioni temporanee di mercato, l'intervento straordinario è invece concesso per sospensioni determinate da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale, crisi aziendale, fallimento, procedure concorsuali. In questa prima fase dell'evoluzione della disciplina, che va dal 1945 al 1975, le aree privilegiate di intervento sono quella edile e agricola (l. n. 77/63 e l. n. 457/92). Con la legge n. 863 del 1984 che istituisce un altro strumento di ammortizzazione sociale, il contratto di solidarietà, l'integrazione può essere concessa anche nel caso di riduzione dell'orario di lavoro stabilite con accordo sindacale, al fine di evitare licenziamenti. Siamo nella seconda fase della disciplina, che viene definita di "emergenza", durante la quale la Cassa copre situazioni più svariate senza limitazioni di durata e di intervento, ed assume sempre più le caratteristiche dell'assistenzialismo a favore dei lavoratori sospesi. Nella terza fase, (1985-1991), il legislatore cerca di intervenire diminuendo il ricorso alla Cassa come strumento di assistenzialismo generalizzato, ed incentivando il ricorso ad altri strumenti, quali contratti di solidarietà, prepensionamenti ed esodi incentivati in determinati settori produttivi. Questa fase culmina con una delle più importanti leggi in materia di ammortizzatori sociali e che ne ha posto le basi per l'attuale assetto, la legge n. 223 del 1991²²: intento del legislatore da un lato è quello di realizzare

²² "Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro". In essa, il legislatore, attua la distinzione fra eccedenze strutturali definitive di personale, per le quali è prevista la cessazione del rapporto di lavoro e l'iscrizione nelle liste di mobilità, da quelle temporanee, per le quali viene disposto il ricorso alla Cigs. L'obiettivo principale della legge è, quindi, la costruzione di un circuito articolato entro il quale la gestione delle eccedenze di personale, con cui la Cigs viene circoscritta alle situazioni di crisi reversibile, risolvibili attraverso un sostegno temporaneo, erogato per un periodo limitato, in quanto si prevede un riassorbimento dei lavoratori. Mentre le eccedenze strutturali non riassorbibili vengono attratte nell'area della mobilità, che prevede la peculiare ricollocazione guidata dei lavoratori eccedenti nel mercato del lavoro esterno. Pertanto mentre i lavoratori sospesi, per i quali si prospetta la piena ripresa del lavoro, beneficiano della Cassa integrazione, quelli definitivamente in eccesso hanno diritto ad un nuovo trattamento:

un'opera di armonizzazione tra Cassa ordinaria e straordinaria per ricondurle alle loro originarie finalità di sostegno del reddito dei lavoratori; dall'altro, d'individuare adeguate misure di tutela, in termini di garanzia del reddito e di creazione di opportunità occupazionali. In sostanza, si era inteso restituire trasparenza ad un mercato del lavoro ormai inquinato da rapporti fittizi, perché fondati e sostenuti unicamente dal sistema delle integrazioni salariali. Tuttavia nella quarta fase dal 1991 ad oggi si registrano ancora interventi disordinati di tipo assistenziale, ad opera di un imponente spesso caotica produzione legislativa, che tuttora non sembra definitivamente assestata, e che ha risposto ad esigenze di volta in volta diverse.²³

Alcune disposizioni hanno avuto semplicemente lo scopo di ampliare l'ambito soggettivo dei beneficiari o la misura delle provvidenze, senza intaccare le linee del sistema. Altre misure sono state concesse per favorire i lavoratori delle popolazioni colpite da eventi catastrofici naturali. Spesso poi la Cassa integrazione è stata usata come strumento di politica economico-finanziaria in occasione delle ricorrenti crisi, anche per ammortizzare le tensioni sociali conseguenti alla necessità frequente di ridimensionare il personale. Inoltre la distinzione fra questi strumenti di ammortizzazione sociale a volte è solo formalistica, perché si usa l'uno o l'altro strumento a seconda dell'opportunità. Alla base rimane sempre la confusione e il disordine: un caos che è negazione del diritto e che richiede urgenti riforme.²⁴

Il modello degli ammortizzatori sociali in Italia è in gran parte frutto della prima grande riforma che ha interessato tali strumenti, quella delineata dalla legge n. 223 del 1991, e che ne ha posto le basi per l'attuale assetto. Da sempre la Cassa integrazione guadagni è stata lo strumento usato per gestire le situazioni di crisi momentanea ed endemica dell'occupazione. Esistono due tipi di Cassa integrazione guadagni: la ordinaria introdotta nel lontano 1945, che può essere utilizzata in caso di situazioni di natura temporanea legate ad andamenti congiunturali; la Cassa integrazione guadagni straordinaria, introdotta nel 1968, che può essere utilizzata da imprese o interi settori che hanno intrapreso processi di

l'indennità di mobilità. Con questa legge lo Stato italiano ha assolto l'obbligo impostogli dalla Direttiva Comunitaria del 1975, che imponeva un'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati Membri per quanto riguarda la disciplina dei licenziamenti collettivi. Si veda: Ferraro G., Politiche dell'impiego e crisi occupazionali nella L.236, in *Lavoro Informazione*, n.19, 1993, 5 ss.; Napoli M., Le nuove disposizioni in materia di licenziamenti e di mobilità, in *Riv. Giur. Lav.*, I, 1994; Cinelli M., Il rapporto previdenziale, collana *Itinerari*, Il Mulino, 2010.

²³ Massaini M., Nuove misure a sostegno del mercato del lavoro, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 7, 2009, 404.

²⁴ Miscione M., Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n.4, 2007, 704.

ristrutturazione in seguito a gravi crisi strutturali. Nata per garantire il salario ai soli operai dell'industria, nel corso degli anni la Cassa integrazione guadagni è stata estesa ad altri settori economici quali l'edilizia (1963), l'agricoltura (1972), l'editoria (1981), nonché alle piccole imprese e agli impiegati dell'industria (1991).²⁵

Nel 1984, la legge n. 863 ha introdotto i contratti di solidarietà, utilizzati dalle imprese che accusano eccedenze strutturali di personale. Al fine di evitare licenziamenti, esse ricorrono a questo istituto (solidarietà difensiva), operando una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, a favore dei lavoratori eccedenti il fabbisogno aziendale, con corrispondente riduzione ed intervento della Cassa integrazione. Ma lo strumento che ha consentito alle imprese di uscire dalle dimensioni non più rapportate alla flessibilità ed alla volatilità dei mercati è stato l'istituto della mobilità. La Cassa integrazione guadagni, con il tempo, continuava a trattenere falsa occupazione in aziende. Dopo lunghi anni di sospensione dal lavoro, si finiva inevitabilmente per essere iscritti nelle liste di collocamento, con un'indennità di disoccupazione breve ed insufficiente e ben poche speranze di essere riavviati al lavoro. Recependo la direttiva CEE n. 129 del 1975²⁶ in materia di licenziamenti collettivi, il legislatore italiano, al fine di favorire il reinserimento lavorativo a chi era rimasto senza lavoro, elaborò alcune nuove regole del sociale rivisitando la disciplina della Cassa integrazione guadagni e predisponendo procedure di iscrizione dei lavoratori licenziati da aziende rientranti nell'area di applicazione delle norme riguardanti la Cassa integrazione, in particolari liste dette di "mobilità". Una nuova modalità di gestione delle eccedenze di personale creata per evitare l'infruttuoso quanto disperato stazionamento dei lavoratori (disoccupati) in azienda, per identificarne il loro vero status e favorirne il reinserimento nel modo del lavoro attraverso facilitazioni di assunzioni (anche a tempo determinato), incentivi contributivi e riduzione degli orari sociali. La breve ed insufficiente indennità di disoccupazione diventava indennità di mobilità andando a sostituire il c.d. "salario cassaintegrato".

²⁵ Persiani M., Proia G., *Contratto e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2007, 146-ss.

²⁶ Biedma E. G., *Crisi e trasformazioni aziendali*, in Baylos Grau A., Caruso B., D'Antona M., Sciarra S., *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, Monduzzi, 1996.

1.2. segue: La riforma del '91: primo tentativo di razionalizzazione degli ammortizzatori sociali

Si accennava che in materia occupazionale il contributo più significativo è stato dato dalla legge n. 223 del 1991 riguardante la disciplina delle riduzioni del personale nei licenziamenti collettivi. Dal punto di vista storico la figura del licenziamento collettivo per riduzione del personale è collegata con l'abolizione del recesso *ad nutum* nei licenziamenti individuali: la relativa nozione trae origine proprio dall'esigenza di sottrarre la fattispecie del licenziamento collettivo alla disciplina restrittiva dei licenziamenti individuali. Se sul licenziamento individuale, a partire dal 1966, con la legge n. 604 e con il successivo articolo 18 dello Statuto dei lavoratori modificato poi dalla legge n. 108 del 1990 si era pervenuti ad una disciplina abbastanza chiara e completa; il licenziamento collettivo, invece, è stato caratterizzato per lungo tempo dall'assenza di una disciplina legislativa.

La giurisprudenza, nonostante contrasti e differenziazioni notevoli, era giunta ad alcune conclusioni sufficientemente consolidate, affermando soprattutto il principio secondo cui il giudice non può valutare il merito, cioè l'opportunità, delle scelte tecniche e produttive adottate dall'imprenditore a giustificazione della riduzione del personale, giacché esse rientrano nella libertà di iniziativa economica garantita dall'articolo 41, comma primo, della Costituzione.²⁷

Nel 1975 il Consiglio della Comunità Europee adottò la Direttiva n. 75/129 che impegnava gli Stati membri a dettare una specifica regolamentazione dei licenziamenti collettivi. Lo Stato italiano non diede a tale direttiva pronta attuazione, tanto che la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nel 1985, dichiarò il nostro Paese inadempiente rispetto agli obblighi imposti. Occorre d'altronde ricordare che la Direttiva del 1975 è stata modificata in più parti dalla Direttiva n. 92/56 del 26 giugno 1992, rendendo necessario un intervento aggiuntivo del legislatore italiano al fine di dare attuazione alle previsioni introdotte dalla nuova Direttiva.

Nel 1991, con l'approvazione della legge 223, il legislatore ha creato un disegno della materia delle eccedenze di personale abbastanza chiaro e leggibile nelle sue linee essenziali; cercando di conseguire, tra i vari obiettivi, la riforma degli strumenti di gestione del mercato del lavoro industriale.²⁸ L'intento di razionalizzazione emerge, soprattutto, dalla nuova possibilità di ricorso ai licenziamenti collettivi per diminuzione del personale o per

²⁷ Ghera E., Diritto del lavoro, Bari, Cacucci, 2002.

²⁸ Liso F., La galassia normativa dopo la legge 223/1991, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, Angeli, 1, 1997, 73.

chiusura di stabilimenti o reparti, conformando il nostro ordinamento a quello comunitario.²⁹ La legge tentò di porre in termini nuovi la questione degli esuberanti attraverso il rinnovamento dello strumento delle liste di mobilità e la conseguente eliminazione della funzione di occultamento dei licenziamenti dal novero dei compiti della Cassa integrazione.³⁰

L'esame dei diversi aspetti normativi può condurci a capire come questa normativa sia stata pensata per una situazione di normale funzionamento del mercato del lavoro, seppur poi applicata ad una situazione di crisi; se da un lato tale legge fu ostacolata dai datori di lavoro, preoccupati che il nuovo sistema sarebbe stato per loro sicuramente più oneroso, dall'altro fu sostenuta soprattutto dalle organizzazioni sindacali, consapevoli di una situazione non idonea a stimolare serie risposte per risolvere la situazione occupazionale già critica.

Tale situazione si ribaltò nelle prime fasi dell'applicazione della legge stessa, infatti incominciò ad essere vista in modo positivo dalle aziende e con preoccupazione dalle organizzazioni sindacali (interessate a contrastare lo sviluppo di politiche meramente espulsive e preoccupate di rendere più certi gli esiti della fase riallocativa della mobilità, aggravata dalla carente capacità di attivazione di una misura di sostegno da parte del pubblico potere).³¹ Emersero, infatti, ben presto le difficoltà che la legge non aveva preso in considerazione: essa guardava al futuro nell'errata prospettiva che questo fosse non solo analogo al passato ma che il quadro delle ristrutturazioni occupazionali a livello europeo potesse ricondursi a quello avvenuto a livello nazionale negli anni precedenti.

L'aspetto più interessante della disciplina delineata dalla legge n. 223/1991 sui cosiddetti ammortizzatori sociali fu quello riguardante la possibilità di ricorrere ai licenziamenti collettivi per riduzione del personale, o per chiusura stabilimenti o reparti, a fronte del precedente ampio ricorso agli interventi straordinari della Cig³², con questo la legge diede attuazione, seppur con molto ritardo, alla Direttiva CEE n. 129 del 1975. Inoltre si restituì alla CIGS la finalità che aveva alle sue origini: il sostegno dato alle imprese per la gestione di eccedenze di carattere temporaneo.

²⁹ Faustini G., Tronti L., Ristrutturazione e politiche del lavoro negli anni '90: tendenze, strategie, strumenti, in Politiche del lavoro con particolare riguardo all'Italia, Frey L., Quaderni di economia del lavoro, FrancoAngeli, 1993.

³⁰ Papaleoni M., Del Punta R., Mariani M., La nuova cassa integrazioni guadagni e la mobilità, Padova, Cedam, 1993.

³¹ Gottardi R., Legge e sindacato nelle crisi occupazionali, Padova, Cedam, 1995.

³² Pera G., Diritto del lavoro, Padova, Cedam, 2003.

Un altro aspetto di cui la legge si occupò fu quello della mobilità, determinandone una decisiva trasformazione: da meccanismo meramente virtuale, concepito esclusivamente in termini di garanzia per il lavoratore per il passaggio da un'occupazione all'altra (legge n. 675 del 1977), venne trasformato in un meccanismo dotato di effettività.³³ Un ulteriore elemento è quello di un recupero di "normalità" nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali. Appaiono poi innovative le nuove modalità riguardanti l'avviamento al lavoro e gli incentivi alla riassunzione. In base alla normativa in oggetto, il legislatore delineò due differenti ipotesi di trattamento delle eccedenze definitive del personale delle imprese, distinguendo a seconda che l'eccedenza si manifestasse nel corso di un processo di ristrutturazione o di crisi aziendale per il quale era concesso l'intervento della CIGS, ovvero che la decisione dell'imprenditore di procedere alla riduzione di personale prescindesse da tale intervento. Nel primo caso venne utilizzata l'espressione "collocamento in mobilità" dei lavoratori, nel secondo si utilizzò quella di "licenziamento collettivo per riduzione del personale".³⁴

La procedura di mobilità, che si applica quindi nell'ipotesi di un processo di trasformazione o crisi aziendale per il quale sia stato concesso l'intervento della CIG, non deve essere confusa con quella prevista dalla legge n. 675/1977 ormai soppressa. Quest'ultima legge aveva come presupposto uno stato di crisi occupazionale e aziendale di particolare rilevanza sociale, in presenza del quale veniva sospesa la facoltà di procedere a licenziamento collettivo, provvedendo a collocare i lavoratori eccedenti in una lista di mobilità, con attribuzione del trattamento straordinario in attesa di un nuovo posto di lavoro.³⁵ Nella realtà la riallocazione presso altre imprese risultava improbabile e questa disciplina finiva per occultare situazioni di effettiva disoccupazione.³⁶ La riforma del 1991, al contrario, si poneva l'obiettivo di rendere visibile il fenomeno delle eccedenze definitive del personale, mostrando la via che le aziende devono percorrere per ridurre gli esuberi del personale garantendo allo stesso tempo la tutela del complesso di lavoratori, in particolare attraverso la previsione della mobilità.³⁷ Lo scopo era quello di creare strumenti per facilitare la reintegrazione dei lavoratori in esubero nel mercato del lavoro: venne, infatti, affidato il compito alla Commissione regionale per l'impiego di assumere iniziative utili a

³³ Renga S., *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, Franco Angeli, 1996.

³⁴ Ghera E., *Diritto del lavoro*, Bari, Cacucci, 2002.

³⁵ De Luca Tamajo R., Ventura L., *Il diritto del lavoro nell'emergenza (la legislazione degli anni 1977/1978)*, Napoli, Jovene Editore, 1979.

³⁶ Magnani E., *La mobilità internazionale del lavoro. Profili Giuridici*, Milano, Franco Angeli, 1985.

³⁷ Liso F., *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, Angeli, 1, 1997, 73.

favorire il reimpiego dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità in collaborazione con l'Agenzia per l'impiego, nonché di proporre l'organizzazione di corsi per la qualificazione e riqualificazione professionale per agevolare il reimpiego dei lavoratori posti in mobilità.³⁸

La riforma del '91 prevede che qualora un'impresa, già ammessa al trattamento di integrazione straordinario, ritenesse di non poter ricorrere a misure alternative, essa avesse la facoltà di avviare la procedura di mobilità. In capo all'impresa grava l'obbligo di informare i sindacati e la pubblica autorità comunicando i motivi tecnici, organizzativi e produttivi che avevano determinato la situazione di eccedenza, nonché il numero dei lavoratori coinvolti e i tempi di attuazione del programma.³⁹ La legge sollecitava inoltre la ricerca di soluzioni alternative alla espulsione del personale, prevedendo esplicitamente, al fine di agevolare il raggiungimento di accordi circa il riassorbimento, anche parziale, dei lavoratori eccedenti, che gli stessi accordi potessero prevedere l'adibizione, in deroga all'articolo 2103 del Codice Civile, a mansioni non equivalenti, ed altresì il comando o distacco di uno o più lavoratori presso un'altra impresa, per una durata temporanea.⁴⁰

La norma fu impugnata davanti alla Corte Costituzionale sul presupposto di un contrasto con l'articolo 39 Cost., primo e quarto comma: essa, infatti, avrebbe attribuito ai sindacati di disporre del diritto dei singoli lavoratori alla stabilità del posto di lavoro in deroga ai criteri legali di scelta dei dipendenti da porre in mobilità; tale legge avrebbe inoltre conferito ai contratti collettivi efficacia *erga omnes* anche nei confronti dei lavoratori non iscritti ai sindacati stipulanti. La Corte rispose con la sentenza n. 268 del 30 giugno 1994, respingendo ambedue le questioni di legittimità, e affermando con riferimento alla prima che il diritto alla stabilità del posto di lavoro in realtà si risolve nel diritto di impugnare il licenziamento illegittimo. L'accordo sindacale, pertanto, non è valido qualora sia contrario a norme costituzionali o a norma imperative di legge; inoltre uno dei principi da rispettare è quello della non discriminazione contenuto nell'articolo 15 della legge n. 300/1970. La regolamentazione contrattuale deve infine indicare i parametri oggettivi ed ispirati alla parità di trattamento fra i lavoratori. Relativamente alla seconda questione di legittimità, la Corte sostenne che gli accordi sindacali che stabiliscono i criteri di scelta dei contratti collettivi normativi contemplati dalla norma costituzionale, hanno invece efficacia solo nei confronti dei datori di lavoro.

³⁸ Santoni A., Mazziotti F., Ferraro G., Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro, Milano, Giuffrè, 1992.

³⁹ Montuschi L., Mobilità e licenziamenti: primi appunti ricostruttivi ed esegetici in margine alla legge n. 223/1991, in Riv. It. Dir. Lav., I, 1991, 102.

⁴⁰ Ghera E., Diritto del lavoro, Bari, Cacucci, 2002.

Si attuò, con questa legge, un'ipotesi di procedimentalizzazione dei poteri dell'imprenditore: a fronte di un diritto sindacale di controllo, vennero concessi all'impresa la facoltà di richiedere l'intervento della CIG e soprattutto di licenziare i lavoratori esuberanti, limitata nel suo esercizio dai predetti vincoli ed eventualmente condizionata dall'accordo collettivo raggiunto in sede di esame congiunto.

Un altro punto centrale della legge in commento fu quello riguardante i licenziamenti collettivi per riduzione del personale; la nozione di questo tipo di licenziamento nacque al fine di escludere da questa disciplina generale i licenziamenti motivati da esigenze di trasformazione o riduzione dell'attività produttiva.⁴¹ Secondo la legge del '91 l'imprenditore rientrante nel campo di applicazione della CIGS, pur in presenza di una situazione di crisi che potrebbe dar luogo all'intervento straordinario della Cassa integrazioni guadagni, non ha alcun obbligo di ricorrere preventivamente ad esso, potendo decidere di procedere immediatamente ad una riduzione del personale. L'imprenditore potrebbe essere spinto a tale decisione anche prescindendo da una situazione di crisi, sulla base di una scelta economica. L'articolo 24 della legge in oggetto ha dettato una specifica disciplina riguardo alle molteplici ipotesi di eccedenza del personale, individuando, innanzitutto, la nozione di licenziamento collettivo per riduzione del personale, e quindi stabilendo le regole procedurali, formali e sostanziali applicabili a tale fattispecie. Sotto il primo profilo, l'art. 24 fa riferimento all'imprenditore con più di 15 dipendenti, il quale intende procedere, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, ad almeno 5 licenziamenti, in un arco di 120 giorni, in un'unica unità produttiva o in più unità produttive in ambito provinciale, riconducibili ad una stessa riduzione o trasformazione. Al pari con quanto previsto nel collocamento in mobilità, sono escluse le ipotesi di scadenza di rapporti di lavoro a termine ed i casi di attività stagionali o saltuarie, o di fine lavoro nell'edilizia. Nell'ambito del licenziamento collettivo per riduzione del personale viene espressamente ricompreso anche il licenziamento dall'imprenditore che intenda cessare totalmente l'attività.

Il sistema degli ammortizzatori scaturisce da una vasta stratificazione di interventi, attraverso i quali si è inteso tutelare e proteggere i lavoratori dipendenti in caso di disoccupazione involontaria. Ne è derivato un impianto confuso soprattutto dall'innestarsi nel corso degli anni di interventi dettati da una logica emergenziale, basti pensare alle

⁴¹ Mazzotta O., I licenziamenti, Commentario, Milano, Giuffrè, 1992.

concessioni “in deroga” susseguite sin dal '91 e confermate o prorogate.⁴² Le norme che hanno disciplinato questa materia, a vario titolo, sono state innumerevoli a discapito della chiarezza, senza contare la delegificazione e la prassi ministeriale di gestire in deroga le situazioni di emergenza. Sembra emergere la sensazione che il diritto “del lavoro” di oggi non sia all’insegna dell’interpretazione dell’articolo 38 cost., ma della sperimentazione⁴³.

Resta evidente, comunque, che gli incentivi ad assumere non sono sufficienti ad alimentare una adeguata domanda di lavoro. Il problema pertanto non risiede nella politica del lavoro, quanto nella politica dell’occupazione. La possibilità di prefigurare nuovi strumenti di intervento e di funzionalizzare quelli attuali, si fonda, sulla nuova assunzione della priorità della salvaguardia del capitale umano: è questa l’unica dimensione di intervento su cui possono trovarsi convergenti gli interessi dei lavoratori, delle imprese e della collettività. In questa nuova luce è opportuno riconsiderare tutti gli ammortizzatori, e valutare sino a che punto siano coerenti con l’obiettivo di combattere la svalutazione del capitale umano coinvolto in episodi di ristrutturazione.

Con le esigenze di adeguamento al sistema comunitario, e con il mercato che spinge a privatizzare, ristrutturare e concentrare, si assiste ad un aumento degli esuberanti, e si fa più forte l’esigenza di una disciplina unitaria dei classici ammortizzatori sociali.

A tale esigenza si è cercato di trovare soluzione tramite le riforme degli ultimi anni, approvate prima con L. 92/2012 e poi con i D.Lgs 22, 148 e 150 2015.

A esito di tali riforme le politiche passive del lavoro risultano in una lista nutrita di prestazioni che tuttavia palesano ancora una frammentazione della tutela per coloro che si trovano senza lavoro. Tra tali prestazioni vi sono le indennità di disoccupazione, ma anche indennità di mobilità e prepensionamenti erogati da fondi speciali per determinati settori/comparti (i Fondi Bilaterali di Solidarietà). Infine sono previste quelle forme di indennità parziali quali la Cassa Integrazione Ordinaria (CIGO) e la Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS) che intervengono in virtù di sospensioni del lavoro ma mantenendo formalmente i lavoratori occupati. Questa pluralità di misure mettono in evidenza la

⁴² Concessioni “in deroga” di Cassa integrazione straordinaria, come per i contratti di solidarietà e mobilità per le imprese esercenti attività commerciali con più di 50 addetti (con più di 200 dipendenti sono ammessi in via strutturale dall’articolo 12 co. 3 legge n.223/1991); per quelle d’agenzia di viaggio e turismo compresi gli operatori turistici con più di 50 addetti; per quelle di vigilanza con più di 15 addetti; per i portuali, esclusi dalla Cassa integrazione e quindi dalla mobilità ed ammessi da sempre in deroga, con disposizioni anno per anno. Ancora le liste di mobilità senza indennità ammesse in deroga sin dal 1993 e sempre rinnovate d’anno in anno. Si veda: Miscione M., Gli ammortizzatori sociali per l’occupabilità, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 4, 2007, 695-748.

⁴³ Gagnoli E., Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 136, 2012.

caratteristica categoriale del nostro sistema di tutele, in quanto le provvidenze sono legate a categorie di lavoratori occupati in settori e comparti specifici senza alcun approccio universalistico. Liso aveva individuato il termine di “ammortizzatori fai da te” per indicare gli ammortizzatori approntati da ciascuna categoria o comparto scoperto dalla tutela, e di “ammortizzatori carsici”, per definire gli ammortizzatori non riconducibili ad una legge, ma legati a semplici provvedimenti amministrativi autorizzati dal Ministero del lavoro⁴⁴. Nel prossimo paragrafo affronterò la trattazione della Legge Fornero che riformò in maniera sostanziale questo settore, sostituendo gran parte delle tutele contro la disoccupazione con un unico strumento, cioè l'Assicurazione sociale per l'impiego, ed estendendo la tutela del reddito in caso di sospensione o riduzione di attività attraverso lo strumento dei Fondi di Solidarietà, in vista del superamento progressivo anche degli “ammortizzatori in deroga”.

2. Gli ammortizzatori sociali e il tentativo di universalizzarli nella Riforma Fornero

Nel mutato contesto economico-sociale e normativo delineato, con la legge di riforma del mercato del lavoro n. 92 del 2012 il legislatore interviene enunciando espressamente il proposito di una riforma in materia di ammortizzatori sociali⁴⁵ nella prospettiva di una razionalizzazione/universalizzazione del sistema previdenziale obbligatorio⁴⁶. In tal modo si è mirato a portare a compimento un processo durato circa vent'anni⁴⁷ ed iniziato praticamente all'indomani del varo della legge 223/1991, provvedimento quest'ultimo che, per la parte riguardante gli ammortizzatori sociali, “forse è nato morto o comunque molto gracile”⁴⁸, come dimostra il noto fenomeno degli ammortizzatori in deroga. Ancora una volta, si ritorna sulla necessità di una riforma degli

⁴⁴ Liso F., Brevi note sull'art. 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali, in Working Paper Adapt, n. 68, 2008.

⁴⁵ Spattini S., Tiraboschi M., Tscholl J., Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali, in Magnani M., Tiraboschi M., (a cura di), La nuova riforma del lavoro, Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92, recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, Torino, 2012, 341 ss.

⁴⁶ Ichino P., Riforma del lavoro: contesto, intendimenti del Governo e ratio legis, in Diritto e Pratica del Lavoro, 2012, 1497 ss.

⁴⁷ Le tappe di tale processo possono così riassumersi: 1997: proposta di riforma della c.d. Commissione Onofri; 1999: legge 144/1999 (Ia delega al Governo); 2003: d.d.l. 848 bis, mai approvato (IIa delega al Governo); 2007: legge n. 247 (IIIa delega al Governo); 2010: legge n. 183 (IVa delega al Governo) che riattiva quella del 2007, con scadenza alla fine del 2012.

⁴⁸ Liso F., La gestione del mercato del lavoro: un primo commento alla l. n. 223 del 1991, in Lavoro Informazione, 1992, suppl. n. 12, 5.

ammortizzatori sociali, al fine di rendere coerente l'assetto delle politiche passive e attive del lavoro, per rafforzare e universalizzare l'occupabilità delle persone.

In particolare, nel contesto della riforma, l'espressione ammortizzatori sociali è usata solo per designare il sostegno del reddito in ipotesi di disoccupazione, sia derivante da licenziamenti individuali o collettivi o dalla gestione di crisi aziendali con eccedenze di personale, estromettendo in tal modo dalla nozione la tutela in costanza di rapporto di lavoro⁴⁹. Ed infatti, se il riferimento agli ammortizzatori sociali è contenuto in apertura del provvedimento legislativo, tra i fini da perseguire, nel corpo dell'articolato normativo esso compare nella rubrica dell'art. 2 l. 92/2012 che si occupa della sola indennità di disoccupazione (c.d. tutela esterna al rapporto di lavoro), mentre l'istituto delle integrazioni salariali è disciplinato dall'art. 3 della l. 92/2012 rubricato "tutele in costanza di rapporto di lavoro".

Tuttavia, si premette sin d'ora che l'attuazione del proposito di rendere «più efficiente, coerente ed equo l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive in una prospettiva di universalizzazione e di rafforzamento dell'occupabilità delle persone» (art. 1, co 1, lett. d, l. 92/2012⁵⁰) si è realizzata solo in parte. Del resto, la l. n. 92 "non imbrocca strade nuove nè prefigura modelli realmente innovativi"⁵¹ non realizzerebbe, infatti, una riforma in materia di strumenti di sostegno al reddito quanto, piuttosto, una razionalizzazione dell'esistente se non, addirittura, un'operazione di "maquillage"⁵² traducendosi in un intervento di "manutenzione"⁵³ della disciplina della Cig, e di "riordino" e "stabilizzazione" della disciplina della Cigs⁵⁴. Nella ricerca del giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, sembra che il legislatore si sia collocato "a metà del guado oscillando

⁴⁹ Garofalo D., Gli ammortizzatori sociali per la riforma Fornero, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 10, 2012, 1003 sottolinea come la legge Fornero riprenda la bipartizione tra sostegno alla disoccupazione parziale, in costanza di rapporto di lavoro, e sostegno alla disoccupazione totale, conseguente alla cessazione del rapporto di lavoro; si veda: Persiani M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2005, 318.

⁵⁰ La l. 92/2012 attua l'art. 1, co. 28, della legge delega n. 247/2007; mentre riattiva, all'art. 4, co. 49, la delega volta al riordino dei servizi per l'impiego di cui all'art. 1, co. 30 e 31 L. 247/2007, prorogandola di ulteriori sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima e dettando ulteriori principi e criteri direttivi.

⁵¹ Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4, della legge n. 92/2012, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2012, 2, 230.

⁵² Liso F., Il «nuovo» trattamento di disoccupazione, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2013, p. 12-13; Fraioli A. L., La tutela contro la disoccupazione, in Vallebbona A. (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, 97 ss.

⁵³ Sigillò Massara G., Le tutele previdenziali in costanza di rapporto di lavoro, in Vallebbona A. (a cura di), *La riforma del lavoro 2012*, Giappichelli, Torino, 2012, 88; Ferraro G., Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro, in WP C.S. D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 143/2012, 5-6.

⁵⁴ Lorea L., Ammortizzatori sociali e canale bilaterale, in *Diritto del Mercato del Lavoro*, 2013, 2-3, 384.

tra un pericoloso ritorno al passato e un futuro ancora tutto da costruire⁵⁵. Per tale ragione, è rimasta l'esigenza di un intervento normativo che sia caratterizzato da un approccio "proattivo", capace di avviare l'ordinamento verso il superamento di un sistema essenzialmente incentrato sulla protezione del reddito dei disoccupati; capace di dare finalmente organicità e sistematicità alla materia e garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale; capace, infine, di cumulare l'intervento pubblico statale con quello integrativo dei privati e delle regioni⁵⁶.

Dopo anni di interventi e tentate riforme, al fine di realizzare un collegamento tra le politiche di sostegno del reddito, le politiche per il lavoro e il sistema degli incentivi all'occupazione, la proposta di riforma enuncia quattro obiettivi. Il primo è la separazione tra la tutela "sul posto" di lavoro e "sul mercato", riaffermandosi che condizione della prima è che alla sospensione dell'attività lavorativa possa seguire la sua ripresa. Ciò presuppone niente di più che un uso fisiologico della Cassa integrazione, da sempre strutturalmente e fisiologicamente collegata alla ripresa dell'attività lavorativa. Il secondo obiettivo è l'introduzione di un ammortizzatore "universale" che possa tutelare "proporzionalmente" pure i lavoratori "con minore esperienza lavorativa", anche in questo caso reiterando una caratteristica strutturale dell'attuale sistema di ammortizzatori sociali, che subordina ciascuna ipotesi di intervento al possesso di una anzianità assicurativa e contributiva minima. Il terzo obiettivo è l'estensione della tutela per la sospensione dell'attività lavorativa, oltre l'ambito attuale di applicazione della Cig, non attraverso il welfare pubblico ma attraverso quello negoziale, prevedendosi l'obbligatoria istituzione presso l'INPS per tutti i settori e per le imprese sopra i 15 dipendenti, di Fondi di solidarietà finalizzati a erogare un trattamento analogo alla Cigo - Cigs, finanziato totalmente da contributi a carico dei datori di lavoro e in parte dei lavoratori. Ove le parti sociali non costituiscano il Fondo, scatterà un intervento sostitutivo con l'istituzione, a mezzo di decreto interministeriale, di un Fondo di solidarietà residuale. Il quarto ed ultimo obiettivo è il rafforzamento del legame tra gli strumenti di sostegno del reddito e le politiche di attivazione, riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori, così riproponendosi

⁵⁵ Rausei P., Tiraboschi M. (a cura di), Lavoro: una riforma a metà del guado. Prime osservazioni sul DDL n. 3249/2012, Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, in ADAPT University Press, aprile 2012.

⁵⁶ Zilio Grandi G., La legge n. 92/2012 ed il riordino degli ammortizzatori sociali: alla ricerca della riforma perduta, in Diritto delle Relazioni Industriali, 2013, 1, 7.

una integrazione tra politiche attive e passive del lavoro, invero già presente nella normativa in tema di disoccupazione del 1924 (r.d. n. 2270/1924).

Gli strumenti attuativi di tale riforma constano di un ammortizzatore di carattere universale, denominato “ASpI”; un sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, affidato, ove non utilizzabile la Cig (ma mutuandone il criterio dimensionale di applicazione), ai fondi di solidarietà; ed infine, alcuni strumenti di gestione degli esuberi strutturali, circoscritti ai lavoratori anziani, il cui esodo è posto a totale carico dei datori di lavoro, con riferimento alla provvista finanziaria per la prestazione e per la contribuzione figurativa.

Il nuovo sistema di ammortizzatori sociali, pertanto, si basa essenzialmente su due pilastri: uno volto alla tutela contro la disoccupazione parziale ovvero la sospensione o riduzione dell’orario di lavoro e l’altro a tutela della disoccupazione totale. Nel primo caso, permane il sistema della cassa integrazione ordinaria e straordinaria, con alcuni aggiustamenti volti alla razionalizzazione dei casi di ricorso all’istituto e all’ampliamento del campo di applicazione, oltre alla previsione della istituzione di fondi bilaterali di solidarietà, diretti a costituire una tutela simile a quella delle casse integrazione per i settori non rientranti in tale ambito⁵⁷. Profondamente rinnovato e razionalizzato risulta, invece, il sistema di tutela contro la disoccupazione totale. Le due nuove prestazioni di disoccupazione, ASpi e mini-ASpi, invero finalizzate a tutelare il reddito dei lavoratori subordinati che abbiano perduto involontariamente l’occupazione, sono destinate a sostituire, a regime e a tutti gli effetti, le prestazioni di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti normali, di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti, di disoccupazione speciale edile, e l’indennità di mobilità.

2.1. segue: Il raccordo tra politiche attive e passive nella L. 92 del 2012

Nonostante le enunciazioni in prospettiva universalistica ed egualitaria, nel senso di assicurare il sostegno al reddito nelle ipotesi di disoccupazione sia parziale (sospensione del rapporto), sia totale (cessazione del rapporto) a tutti i lavoratori subordinati (ad esclusione dei dipendenti pubblici contrattualizzati a tempo indeterminato e dei lavoratori con part time verticale) l’impianto del nuovo strumento assicurativo non si discosta però molto da

⁵⁷ Spattini S, Tiraboschi M., Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione, in Bollettino Adapt n. 2, 2012, 182.

quello dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria; né l'accattivante, nuova denominazione, riesce a nascondere la ruggine del vecchio, o il fatto che lo strumento continua ad essere congegnato in funzione di una (temporanea) tutela del reddito del lavoratore che abbia perso il posto del lavoro e non anche a quelli che lo ricercano senza successo⁵⁸.

Pertanto, la protezione sociale dei soggetti privi di un passato contributivo resta un aspetto cruciale nel valutare la conformità del sistema delineato dalla riforma rispetto ai principi costituzionali degli artt. 38, 3 e 4 della Costituzione. Le novità riguardano il campo di applicazione, la durata e l'ammontare della prestazione, essendo la regolamentazione di tali profili stata concepita come una convergenza delle discipline dell'indennità di disoccupazione e dell'indennità di mobilità, alle quali la nuova prestazione è subentrata. Più nel dettaglio, la durata e l'ammontare sono incrementati rispetto a quelli dell'indennità di disoccupazione, mentre sono ridotti rispetto ai corrispondenti parametri della indennità di mobilità. Il sistema avrebbe dovuto andare a regime a partire dal 2016, essendo previsto nel periodo transitorio un graduale incremento della durata della indennità di disoccupazione a partire dal 2013 e una riduzione della durata della indennità di mobilità, a partire dal 2014, fino al suo esaurimento entro il 2016. Ed infatti, a contraltare dell'ASpi e della mini-ASpi, in una prospettiva egualitarista ed al fine di superare il deprecato regime "dualistico" delle tutele, la legge n. 92/2012 prevede l'abrogazione dell'indennità di mobilità, così come dei trattamenti speciali di disoccupazione⁵⁹.

Con riferimento all'ambito d'applicazione soggettivo della tutela erogata dall'ASpi, va evidenziato come la nuova misura sia destinata, a certe condizioni, a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa con contratto di lavoro subordinato, i lavoratori a domicilio, nonché i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato e gli impiegati del settore agricolo. L'esclusione dalla tutela dei lavoratori a tempo indeterminato della P.A. è stata ritenuta da parte della dottrina "ingiustificata e probabilmente incostituzionale" in quanto suscettibile di accreditare "l'idea che in quell'area il licenziamento è un istituto solo virtuale" e, tuttavia, tale esclusione è riconducibile ad una "ragione pratica" rappresentata da "un costo insostenibile per lo

⁵⁸ Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in AA.VV., Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro, in <http://csdle.lex.unict.it>.

⁵⁹ Cinelli M., Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali, in *Il Nuovo Mercato del lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O., Giappichelli, Torino, 2013, 409.

Stato”⁶⁰. D’altra parte, per gli operai agricoli, che, invece, restano assoggettati alla disciplina vigente⁶¹, si è rilevato come l’esclusione di tali lavoratori dalla tutela erogata dall’ASpi sia riconducibile a “ragioni di sostenibilità sociale” di tale particolare settore del mercato del lavoro ed il legislatore consapevolmente non avrebbe voluto affrontare il riordino della relativa disciplina perché operazione troppo complessa e dunque destinata a ritardare la stessa complessiva riforma degli ammortizzatori sociali⁶².

Viene replicata, per altro verso, una forma di tutela assicurativa differenziata, a requisiti ridotti (c.d. mini ASpi), per i lavoratori occasionali e saltuari, che non posseggano il requisito di 52 settimane di contribuzione negli ultimi due anni previsto per godere dell’Aspi, ma possano far valere almeno 13 settimane di contribuzione effettiva negli ultimi 12 mesi, a condizione che siano stati versati o siano dovuti i contributi per l’assicurazione obbligatoria. Non si può non osservare, tuttavia, che sono destinati a rimanere esclusi non solo i destinatari di attività lavorative discontinue, il cui svolgimento, di per sé, rende difficile anche la maturazione del requisito contributivo ridotto, ma anche quei lavoratori che, alternando periodi di lavoro subordinato a termine e periodi di collaborazioni a progetto, si trovano nell’impossibilità di far valere cumulativamente i relativi periodi di contribuzione⁶³. Dall’assicurazione restano pertanto sostanzialmente esclusi i lavoratori parasubordinati, per essi essendo prevista esclusivamente una indennità *una tantum* sulla falsariga del pacchetto anticrisi del 2008/2009.

In merito al quantum, l’importo dell’indennità Aspi è fissato nella misura pari al 75 per cento della retribuzione imponibile media degli ultimi due anni, fino ad un determinato massimale, che è destinato a decrescere del 15 per cento dopo i primi sei mesi di erogazione della prestazione e di un ulteriore 15 per cento dopo il dodicesimo mese (art. 2, cc. 6, 7 e 9). La durata massima di erogazione della prestazione oscilla tra gli 8 e i 18 mesi, sulla base di un criterio che, per un verso, tiene conto delle classi di età anagrafica del destinatario (le età scriminanti sono quelle di 50 e di 55 anni) e, per altro verso, tiene conto del defluire del periodo transitorio, fino ad arrivare al criterio massimo a partire dall’ultima porzione di quello, cioè dal 2016.

⁶⁰ Liso F., Il «nuovo» trattamento di disoccupazione, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2013, 15.

⁶¹ Avio A., La disoccupazione dei lavoratori agricoli, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro*, dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013, Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O., (a cura di), Giappichelli, Torino, 2013, 469 e ss.

⁶² Liso F., Il «nuovo» trattamento di disoccupazione, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2013, 16.

⁶³ Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in AA.VV., *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, in <http://csdle.lex.unict.it>.

Quanto al finanziamento dell'indennità di disoccupazione, questo continua ad essere alimentato dalla contribuzione obbligatoria prevista per l'evento disoccupazione in capo al datore di lavoro. A tale contribuzione si affiancano, il contributo addizionale pari all'1,4% (della retribuzione imponibile a fini previdenziali) a carico del datore di lavoro in relazione a tutti i rapporti di lavoro "non a tempo indeterminato" (art. 2, co 28 l. 92/2012) nonché, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'ulteriore contributo a carico del datore di lavoro e pari al 41% del massimale mensile di Aspi per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi 3 anni, in tutte le ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato che danno diritto alla percezione dell'indennità di disoccupazione. Nelle ipotesi di licenziamento collettivo, a partire dal 1° gennaio 2017, il contributo in questione è dovuto in misura triplicata in assenza di accordo sindacale (art. 2, co. 35, l. 92/2012)⁶⁴. I requisiti per ottenere e mantenere le prestazioni di disoccupazione restano quelli già in vigore per la forma assicurativa: l'involontarietà e il possesso dello stato di disoccupazione; due anni di assicurazione e uno di attualità contributiva nell'ultimo biennio; la presentazione della domanda entro 67 giorni dall'inizio del periodo di disoccupazione e la permanenza dello stato di disoccupazione.

Anche le ipotesi di decadenza dal diritto alla prestazione sono confermate. Nello specifico, tale effetto è previsto quando ricorra uno dei seguenti eventi: perdita dello stato di disoccupazione; mancata comunicazione di inizio di un'attività in forma autonoma; raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipata; acquisizione del diritto all'assegno di invalidità, sempre che il lavoratore non opti per l'indennità erogata dall'Aspi (art. 2, co. 40 e 41). Il riferimento alla perdita dell'occupazione induce a ritenere che il diritto alla prestazione di sostegno al reddito, sorga a fronte della estinzione del rapporto di lavoro. In tale prospettiva, viene in considerazione il licenziamento nonché lo spirare del termine nelle ipotesi di contratto a tempo determinato; in via di principio rimane, invece, espressamente escluso dalla protezione sociale del reddito lo stato di disoccupazione conseguente alle dimissioni ed alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro (art. 2, co. 5 L. 92/2012).

Per ciò che concerne le dimissioni, il legislatore omette ogni riferimento alle dimissioni per giusta causa le quali, in ogni caso, danno sicuramente diritto all'indennità di

⁶⁴ Marimpietri I., L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego), in *Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, vol. 5 n. 2, 2013, 8.

disoccupazione alla luce della sentenza della Corte Cost. n. 269/2002⁶⁵. Il silenzio dell'art. 34, 5° comma, legge n. 448/1998, sulla ipotesi delle dimissioni per giusta causa ex art. 2119 c.c., è stato ritenuto superabile dalla Corte Costituzionale⁶⁶ attraverso l'utilizzazione del requisito della involontarietà, insussistente nel caso di dimissioni ex art. 2118 c.c., ma presente in quelle ex art. 2119 c.c., in quanto il lavoratore pone fine al rapporto non per propria scelta, ma per effetto di un grave inadempimento agli obblighi legali o contrattuali da parte del datore di lavoro.

Quanto alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, il legislatore fa salva, ai fini del diritto all'indennità di disoccupazione, la risoluzione consensuale del rapporto che sia intervenuta nell'ambito della procedura conciliativa obbligatoria dinanzi alla Direzione provinciale del lavoro prevista dal novellato art. 7, l. 604/66 per l'ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo (art. 2, co.5).

La condizione fondamentale per aver diritto all'indennità di disoccupazione è, invero, definita attraverso il rinvio ad una nozione legale di stato di disoccupazione contenuta nel corpo della disciplina relativa ai servizi per l'impiego ed alle politiche attive del lavoro (art. 1, co 2, d.lgs 181/2000). Pertanto, lo stato di disoccupazione, conseguente agli atti o fatti estintivi del rapporto di lavoro, è integrato, ai sensi dell'art. 2 co. 4 l. 92/2012, in presenza della condizione definita dall'art. 1, co 2, lett. c) d.lgs. 181/2000: e, cioè, dalla condizione del soggetto "privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività di lavoro secondo modalità definite con i servizi competenti"; tale

⁶⁵ Marimpietri I., L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego), in *Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, vol. 5 n. 2, 2013, 10.

⁶⁶ Corte cost., 17 giugno 2002, n. 269, in *Foro.it*, 2003, I, cc. 3251 ss., con decisione interpretativa di rigetto, ha distinto tra le dimissioni per giusta causa e le altre forme di recesso del lavoratore, ritenendo sussistente il diritto all'indennità di disoccupazione con requisiti normali quando le dimissioni siano indotte da gravi inadempimenti datoriali, ovvero comportamenti attivi o omissivi del datore, idonei ad integrare l'improseguibilità del rapporto (cfr. R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., p. 612). Alla decisione della Corte sono seguite le istruzioni operative dell'INPS con circ. 4 giugno 2003, n. 97, che ha individuato alcune fattispecie riconducibili alle dimissioni per giusta causa e cioè: il mancato pagamento della retribuzione; l'aver subito molestie sessuali nei luoghi di lavoro; le modificazioni peggiorative delle mansioni lavorative; il mobbing; le notevoli variazioni delle condizioni di lavoro a seguito di cessione ad altre persone (fisiche o giuridiche) dell'azienda; lo spostamento del lavoratore da una sede ad un'altra, senza che sussistano le "comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive"; il comportamento ingiurioso posto in essere dal superiore gerarchico nei confronti del dipendente. Il tentativo di un ulteriore ampliamento su base giurisdizionale, e non amministrativo, è stato ostacolato dalla giurisprudenza che ha escluso la concessione dell'indennità di disoccupazione in favore del lavoratore che aveva rassegnato le dimissioni per motivi di salute (cfr. Cass., sez. lav., 17 dicembre 2008, n. 29481, in *Dir. & Giust.*, 2008 ed ancor prima Trib. Lucca, 4 novembre 2008, in *Riv. critica dir. lav.*, 2009, p. 545), ma non per quello che rinuncia al proprio posto di lavoro per risoluzione consensuale a seguito di proposta del datore di lavoro nell'ambito di una procedura di ristrutturazione aziendale, purché risulti provato che l'adesione del lavoratore alla proposta è stata determinata dalla finalità di prevenire il licenziamento (App. Milano, 22 marzo 2001, in *Orient. giur. lav.*, 2001, I, p. 179; Cass., sez. lav., 28 gennaio 2004, n. 1590, in *Riv. critica dir. lav.*, 2005, p. 264; Trib. Milano 25 luglio 2006, in *Orient. giur. lav.*, 2006, p. 697).

condizione deve perdurare per tutto il periodo di fruizione della indennità di disoccupazione (art. 2, co 14, l. 92/2012). Il rinvio può essere interpretato come un passo verso l'unificazione dei meccanismi di accertamento della disponibilità del lavoro ai fini dell'erogazione delle prestazioni previdenziali con quelli relativi all'accertamento dello status di disoccupato ai fini della sottoposizione alle politiche attive del lavoro. Tuttavia, il legislatore ha perso, ancora una volta, l'occasione per realizzare il necessario raccordo tra le norme in materia di politiche attive del lavoro e le disposizioni previdenziali di tutela della disoccupazione⁶⁷. Ed infatti, la perdita dello status di disoccupato continua ad essere regolamentata diversamente sui due versanti. Sul versante delle politiche attive del lavoro, l'art. 4 del d.lg.vo n. 181 del 2000, come modificato dall'art. 4, comma 33, lett. c) della l. 92/2012, prevede la decadenza dallo status di disoccupato, in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alla convocazione del servizio competente e in caso di rifiuto, senza giustificato motivo, di una congrua offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato o determinato ovvero di lavoro "temporaneo" nell'ambito dei bacini, distanza dal domicilio e tempi di trasporto con mezzi pubblici, stabiliti dalle Regioni.

Sul versante degli ammortizzatori sociali, invece, l'art. 4 della l. n. 92/2012 stabilisce che il destinatario di una indennità di disoccupazione o di inoccupazione, decade dalla prestazione quando rifiuti di partecipare senza giustificato motivo ad una iniziativa di politica attiva o di attivazione proposta dai servizi competenti o non vi partecipi regolarmente; e quando non accetti un'offerta di lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore ad almeno il 20 % rispetto all'importo lordo dell'indennità cui ha diritto (art. 4, co 41 lett b), l. 92/2012) che debba svolgersi "in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o comunque che è raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici (art. 4, co. 42, l. 92/2012)". Il lavoratore beneficiario, invece, di una prestazione di sostegno del reddito in costanza di rapporto di lavoro decade dal trattamento quando rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o riqualificazione o non lo frequenti regolarmente, senza giustificato motivo⁶⁸. Si noti come per la prima volta, dunque, il legislatore assegna un significato alla "congruità" dell'offerta di lavoro, utilizzando il parametro economico della sostanziale "equivalenza" della nuova retribuzione rispetto al trattamento di cui agli ammortizzatori sociali, sebbene non sia presente alcun riferimento alla professionalità del lavoratore, con conseguenti dubbi di

⁶⁷ Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Cedam, Milano, 2013, 62.

⁶⁸ Spattini S., *Politiche attive e condizionalità dei sussidi: il ruolo dei servizi attivi per l'impiego*, in Magnani M., Tiraboschi M., (a cura di), *La Nuova riforma del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2012, 376 e ss.

compatibilità con l'art. 2013 c.c. in costanza di lavoro, e con l'art. 4 Cost. laddove stabilisce il dovere di ogni cittadino a svolgere un'attività o una funzione "secondo le proprie possibilità e la propria scelta"⁶⁹. Dunque, con riferimento all'offerta di lavoro che il lavoratore disoccupato non può rifiutare, pena la decadenza dal trattamento previdenziale, vengono definiti solo i parametri della congruità reddituale e geografica, nella perdurante mancata definizione di quella professionale. Emerge in tal modo un deciso inasprimento della c.d. condizionalità dei trattamenti di sostegno al reddito, sia con riferimento alla più ampia previsione circa le misure di politica attiva alle quali il disoccupato deve partecipare, sia con riferimento alla più stringente definizione dei caratteri dell'offerta di lavoro da accettare, pena la decadenza dal trattamento previdenziale⁷⁰.

I termini del raccordo tra il piano relativo alle politiche attive del lavoro e quello dei trattamenti previdenziali di sostegno al reddito, con riferimento al profilo della condizionalità dei trattamenti previdenziali di disoccupazione, sono tali da comportare la solo parziale proiezione della nozione di stato di disoccupazione rilevante ai fini delle politiche attive del lavoro, governate dalla legislazione regionale, sul versante dei trattamenti di sostegno al reddito, di competenza esclusiva statale, di modo che mentre rimane escluso il godimento della prestazione previdenziale in assenza dello stato di disoccupazione, è "ben possibile il mantenimento dello stato di disoccupazione (e dunque il mantenimento del lavoratore disoccupato in carico ai servizi per l'impiego) pur a fronte della decadenza dalla prestazione previdenziale in ragione del mancato adempimento degli oneri previsti dall'art. 4, co. 41, l. 92/2012"⁷¹. Ed inoltre, sempre nell'ambito del fallito tentativo di un raccordo più stringente tra stato di disoccupazione, trattamenti previdenziali e politiche attive, rileva il profilo, divenuto ancora più problematico alla luce delle sopraggiunte modifiche legislative alla l. 92/2012 ad opera del d.l. n. 76/2013, conv. in l. 99/2013, relativo alla configurazione dello status di disoccupato, ai fini della percezione del trattamento di sostegno al reddito, in presenza dello svolgimento di un'attività lavorativa durante il periodo di disoccupazione. Infatti, la permanenza dello stato di disoccupazione continua ad essere richiesta, in via di principio, come condizione per il mantenimento del diritto alla relativa prestazione (art. 2, co. 14); tuttavia, è previsto che il disoccupato possa

⁶⁹ Fraioli A. L., La tutela contro la disoccupazione, in Vallebona A. (a cura di), La riforma del lavoro 2012, Giappichelli, Torino, 2012, 110 ss.

⁷⁰ Marimpietri I., L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego), in Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, vol. 5 n. 2, 2013, 16.

⁷¹ Marimpietri I., L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego), in Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, vol. 5 n. 2, 2013, 17.

svolgere, entro certi limiti, attività lavorative, con effetti differenziati, a seconda che si tratti di lavoro subordinato o di lavoro autonomo⁷². Al riguardo, la nuova disciplina prevede che lo stato di disoccupazione ai fini previdenziali non sia interrotto dall'impiego in un rapporto di lavoro subordinato di durata inferiore ai 6 mesi. In tal caso, l'indennità viene sospesa e riprende poi alla cessazione del rapporto con possibilità di far valere, ai fini di un nuovo trattamento di disoccupazione, i periodi di contribuzione relativi a detta attività. Se, invece, si tratta di attività di lavoro autonomo, la conservazione dello stato di disoccupazione e del diritto alla relativa prestazione, sia pure in forma ridotta, sarà subordinata al fatto che il beneficiario ricavi da detta occasionale attività un reddito "inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione" (art. 2, co. 17).

In materia di servizi all'impiego e politiche attive, la legge di riforma 92/2012 (art. 4, co 33 lett c)) modificando l'art. 4 co 1, lett a) d.lgs 181/2000, espungeva da tale norma la disposizione che prevedeva la "conservazione" dello stato di disoccupazione in presenza dello svolgimento, da parte del soggetto preso in carico dai servizi, di una attività lavorativa marginale, intendendosi per tale quella che assicurasse "un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione". Al contempo, la l. 92/2012 manteneva ferma la possibilità di acquisire e conservare lo status di disoccupazione a fronte dello svolgimento di rapporti di lavoro marginali sotto il profilo reddituale: lo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio ai sensi dell'art. 70 d.lgs. 276/2003 e, quindi, di una attività di lavoro che non dà luogo, con riferimento alla totalità dei committenti, a compensi superiori a 5000 euro nel corso di un anno solare, non incide, invero, "sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio" (art. 72, co. 3, d.lgs. 276/2003). Per il soggetto disoccupato percettore dell'indennità di disoccupazione veniva, tuttavia, ristretta la possibilità di svolgere lavori marginali sotto il profilo reddituale dal momento che – almeno per l'anno 2013 – questi può svolgere prestazioni di lavoro accessorio, in tutti i settori produttivi, nel limite massimo di 3000 euro di corrispettivo per anno solare⁷³. Successivamente, il legislatore del Governo Letta ha ripristinato la disposizione di cui all'art. 4, co. 1, lett. a), d. lgs. 181/2000, in base alla quale viene conservato lo stato di disoccupazione "a seguito di svolgimento di attività lavorativa tale da

⁷² Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in AA.VV., Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro, in <http://csdle.lex.unict.it>.

⁷³ Marimpietri I., L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego), in *Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, vol. 5 n. 2, 2013, 10.

assicurare un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione". Ciò, invero pone il problema relativo alla cumulabilità o meno dell'indennità di disoccupazione con il reddito ricavato da tale attività lavorativa. L'assunzione a presupposto, per la fruizione dell'indennità di disoccupazione, della nozione legale di stato di disoccupazione di cui al d. lgs. 181/2000 comporta, in assenza di una norma di segno contrario sul piano dell'ordinamento previdenziale, la piena cumulabilità del trattamento di sostegno al reddito con l'eventuale svolgimento di un lavoro marginale, sotto il profilo reddituale, quale quello previsto dall'art. 4, co. 1, lett. a) d. lgs. 181/2000.

A questo punto, tuttavia, risultano di non semplice lettura sistematica le norme, mantenute in vigore, relative alla possibilità di svolgimento di lavoro accessorio da parte del percettore dell'indennità di disoccupazione nel limite di 3000 euro di corrispettivo annui, nonché la stessa disposizione che prevede la sospensione del trattamento di sostegno al reddito, e dunque la totale incumulabilità tra reddito ed indennità di disoccupazione, in presenza dello svolgimento di attività lavorativa subordinata sino a sei mesi⁷⁴. Al fine di coordinare la tutela del reddito e le politiche attive del lavoro, la legge n. 92 prevede, inoltre, che entro il 30 giugno 2013 l'INPS predisponga e metta a disposizione dei servizi competenti di cui all'articolo 1, 2° comma, lettera g), d.lgs. n. 181/2000, una banca dati telematica contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, nonché dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiano (art. 4, 35° comma). Rispetto a quella di cui all'art. 10, d.m. 46441/2009, la suddetta banca dati non limita le informazioni possedute alle sole politiche passive, poiché include anche quelle attive, obbligando i servizi competenti ad alimentarla con l'inserimento dei dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali (36° comma). Ciò ai fini di verificare l'erogazione delle stesse in misura non inferiore ai livelli essenziali. Peraltro, al miglioramento delle prestazioni di politica attiva da parte dei servizi per l'impiego è finalizzata l'istituzione di un sistema di premialità per la ripartizione delle risorse del Fondo sociale europeo, basato sulle risultanze di uno stipulando accordo in Conferenza Unificata, ed in coerenza con i documenti di programmazione degli interventi cofinanziati con fondi strutturali europei (art. 4, 34° comma). Si tratta del medesimo

⁷⁴ Marimietri I., L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego), in *Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale*, vol. 5 n. 2, 2013, 12.

sistema già utilizzato per la ripartizione delle risorse in materia di formazione professionale, che avviene annualmente mediante decreto ministeriale, tenendo conto della capacità formativa espressa dal singolo sistema regionale nell'anno trascorso. Tuttavia, l'idea del sistema di premialità per la ripartizione del fondo sociale europeo, legato alla prestazione di politiche attive e servizi per l'impiego, rimane nella vaghezza del disposto normativo. La banca dati, il sistema di monitoraggio dei servizi e tali meccanismi di premialità, devono essere attuati "senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza dello stato" (art. 4, 37° comma), a discapito, ancora una volta, dell'auspicato equilibrio fra responsabilità dei disoccupati ed efficienza dei servizi pubblici per l'impiego⁷⁵. Vengono, poi, semplificate le procedure in materia di acquisizione dello stato di disoccupazione (art. 4, 38° comma). Nei casi di presentazione di una domanda di indennità nell'ambito dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, la riforma Fornero prevede che la dichiarazione di disponibilità ex art. 2, 1° comma, d.lgs. n. 181/2000, possa essere resa dall'interessato direttamente all'INPS, che la trasmette al servizio competente per territorio mediante il sistema informativo.

Visto che la banca dati è affidata all'INPS, il sistema di gestione delle informazioni si caratterizza per essere sempre più Inpscentrico. Ciò è confermato dall'obbligo, posto in capo a Regioni e Province, di mettere a disposizione dell'INPS, secondo modalità dallo stesso indicate, le informazioni di propria competenza necessarie per il riconoscimento degli incentivi all'assunzione, ivi comprese le informazioni relative all'iscrizione nelle liste di mobilità, di cui all'art. 6, legge n. 223, e le informazioni relative al possesso dello stato di disoccupazione e alla sua durata, ai sensi del d.lgs. n. 181/2000. Le medesime informazioni sono messe inoltre a disposizione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per la pubblicazione nella Borsa continua nazionale del lavoro di cui all'art. 15, d.lgs. n. 276/2003 (39° comma).

Per quanto riguarda nello specifico la "tutela in costanza di rapporto di lavoro", connessa alla sospensione dell'attività lavorativa e non alla cessazione del rapporto di lavoro, questa è notoriamente affidata alla CIG, ordinaria e straordinaria, cui, a partire dal 2008, si sono affiancati la CIG in deroga e il trattamento di disoccupazione per massimo 90 giornate ex art. 19, comma 1, del d.l. n. 185/2008. Vi sono poi le tutele di matrice negoziale, a carico dei fondi bilaterali (ad esempio edilizia), ovvero dei fondi ex art. 2, 28°

⁷⁵ Renga S., Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia, Cedam, Milano, 2013, 67, 102., In tema si veda anche Alaimo A., Politiche attive, servizi per l'impiego e stato di disoccupazione, in *Il Nuovo Mercato Del Lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2013.

comma, legge n. 662/1996⁷⁶. Nell'ambito del nuovo sistema delineato dalla l. n. 92/2012, viene prevista l'eliminazione dell'intervento Cigs ex art. 3, legge n. 223, a decorrere dal 1° gennaio 2016, per le imprese assoggettate a procedura concorsuale, a cui si accompagna il venir meno dell'esonero del datore di lavoro dal pagamento della quota di TFR maturata in costanza di Cigs, ove faccia seguito il licenziamento dei lavoratori. D'altra parte, sembra sopravvivere l'intervento per le grandi imprese in amministrazione straordinaria, previsto dall'art. 7, comma 10-ter, legge n. 236/1993, dal momento che, a differenza delle altre procedure richiamate nell'art. 3, l'attività non cessa, anzi deve proseguire per il salvataggio dell'impresa in crisi e insolvente, mediante prosecuzione, riattivazione, o riconversione delle attività (art. 1, d.lgs. n. 270/1999). Come è da ritenere che sopravviva l'intervento per crisi con cessazione dell'attività dell'intera azienda, di un settore di attività, di uno o più stabilimenti o parte di essi, ex art. 1, 1° comma, d.l. n. 249/2004, che presuppone uno specifico accordo in sede governativa e programmi anche formativi, per la ricollocazione dei lavoratori, a condizione che nei primi dodici mesi di Cigs per crisi sia stato avviato concretamente il piano di gestione delle eccedenze occupazionali. Inoltre, viene reso strutturale l'intervento Cigs, introdotto in via temporanea nel lontano 1993, per le imprese commerciali e le agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, con più di cinquanta dipendenti e per le imprese di vigilanza con più di 15 dipendenti, oltre che per le imprese del trasporto aereo e del sistema aeroportuale a prescindere dal numero dei dipendenti. Un ulteriore elemento di novità riguarda i lavoratori portuali, prevedendosi una indennità per il mancato avviamento al lavoro (art. 3, 2° comma), ma anche in questo caso si tratta della stabilizzazione di una misura preesistente a termine, introdotta con l'art. 19, 12° comma, d.l. n. 185/2008, estesa di anno in anno sino al 2012.

Per quanto riguarda il sistema degli ammortizzatori in deroga, la legge di riforma interviene solo su quelli di matrice statale, mentre nulla è previsto sull'intervento regionale, la cui centralità nel contesto di crisi produttiva e occupazionale degli ultimi anni è stata precedentemente evidenziata. Nello specifico, per il periodo transitorio fissato nel quadriennio 2013-2016, gli interventi in deroga consentiti riguardano la concessione di trattamenti Cig e mobilità "in deroga alla normativa vigente", anche con riferimento a settori produttivi e aree regionali, a) sulla base di specifici accordi governativi; b) per periodi non superiori a 12 mesi, anche senza soluzione di continuità; c) nei limiti delle

⁷⁶ Garofalo D., Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 10, 2012, 1008.

risorse finanziarie stanziare. Il secondo intervento è la proroga, alle stesse condizioni previste per il primo intervento, dei trattamenti di Cig e mobilità concessi ai sensi dell'art. 33, 21° comma, legge n. 183/2011, nonché di quelli prima esaminati.

Per entrambe le proroghe opera il *decalage* e cioè, la riduzione del trattamento in misura pari al 10% per la prima proroga, al 30% per la seconda e al 40% per le successive⁷⁷, nonché la condizione della frequenza da parte dei lavoratori di specifici programmi di reimpiego. Al riguardo, è stato soppresso l'originario riferimento all'organizzazione dei corsi da parte delle Regioni, a conferma del progressivo arretramento in atto delle competenze e degli interventi di queste ultime per la scarsità delle risorse disponibili⁷⁸. La vera novità, risiedeva nell'estensione della tutela in costanza di rapporto attraverso il welfare negoziale, prevedendosi l'obbligatoria istituzione presso l'INPS per tutti i settori e per le imprese sopra i 15 dipendenti di Fondi di solidarietà, in alternativa dell'intervento Cigo-Cigs, con totale contribuzione a carico dei datori di lavoro e in parte dei lavoratori. Ove le parti sociali non costituiscano il Fondo, scatterà un intervento sostitutivo con la istituzione, a mezzo di decreto interministeriale, di un Fondo di solidarietà residuale.

In sintesi, la tutela del reddito "interna" al rapporto di lavoro viene strutturata sulla base di un sistema tripartito, costituito: dalla Cassa integrazione guadagni, la cui operatività viene conservata nella sua struttura originaria, salve l'abolizione, a decorrere dal 2016, dell'intervento straordinario nelle procedure concorsuali, di cui all'art. 3, l. n. 223/1991 (art. 2, c. 70), e, per converso, la stabilizzazione di forme di intervento finora assicurate solo in via precaria; in secondo luogo, dalla Cassa integrazione "in deroga", sia pure in via transitoria, cioè fino a tutto il 2016, ad attivazione discrezionale da parte del Governo e nei limiti di risorse finanziarie predeterminate (art. 2, cc. 64-66); ed infine, dai "Fondi bilaterali di solidarietà". In quest'ottica il legislatore ha pensato di dare uno spazio strutturato agli enti bilaterali, in funzione integrativa delle ridotte risorse pubbliche⁷⁹. La loro costituzione è affidata all'iniziativa delle "organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello collettivo" (art. 3, c. 4), con la previsione, per il caso della eventuale mancata costituzione, di un "Fondo di solidarietà residuale", di iniziativa governativa, nonché di un "modello alternativo" di Fondo bilaterale, riservato ai settori "nei quali siano

⁷⁷ Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in AA.VV., Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro, in <http://csdle.lex.unict.it>.

⁷⁸ Garofalo D., Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 10, 2012, 1010.

⁷⁹ Gragnoli E., Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 136, 2012.

operanti consolidati sistemi di bilateralità”, previo adeguamento delle fonti istitutive di questi, e “ammorbidito” rispetto al “modello base”⁸⁰. In ottica di una solidarietà di categoria che dovrebbe essere aggiuntiva e non sostitutiva rispetto al sostegno del reddito pubblico⁸¹.

Analizzata la riforma Fornero, rinviando più oltre per quel che concerne la stessa più specificatamente in tema di fondi di solidarietà, nel prossimo paragrafo verrà affrontata la più recente riforma (c.d. Jobs Act) che ha posto mano al sistema degli ammortizzatori sociali, che già Liso soleva definire un “cantiere sempre aperto”⁸²

3. Le tutele contro la disoccupazione con il Jobs Act: il tentativo di instaurare un regime di welfare più inclusivo e integrato

A soli due anni di distanza dalle rilevanti modifiche introdotte dalla legge Fornero n. 92/2012, il tema degli ammortizzatori sociali è tornato a rilevare quale snodo cruciale nell’ambito del piano di riforme portato avanti dal Governo Renzi in materia di lavoro (Jobs Act). Ed infatti, il tema è stato oggetto di specifica attenzione a partire dal disegno di legge delega n. 1428, comunicato alla Presidenza del Senato il 3 aprile 2014 ed approvato l’8 ottobre 2014 dal Senato nel suo testo aggiornato alla luce del maxi emendamento proposto dal Governo, con la coeva richiesta del voto di fiducia sul provvedimento. Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (n. 290 del 15.12.2014), la legge n. 183/2014 ha compiuto definitivamente il suo travagliato iter parlamentare. Tuttavia, essa è stata concepita solo quale “contenitore” da colmare con l’attuazione dei decreti delegati, deputati a riformare in modo incisivo il mercato del lavoro e l’assetto degli ammortizzatori sociali nel nostro Paese.

La legge aveva previsto deleghe al Governo in materia di: riforma degli ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive, riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva, semplificazione delle procedure e degli adempimenti, tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. La prima delega mirava a razionalizzare le tutele contro la disoccupazione, dalla cassa integrazione

⁸⁰ Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in AA.VV., Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro, in <http://csdle.lex.unict.it>.

⁸¹ Gragnoli E., Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 136, 2012.

⁸² Liso F., L’assetto degli ammortizzatori sociali. Le linee generali, in Ferraro G., (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi d’impresa*, Giappichelli, Torino, 2014.

all'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi), nell'ottica della costruzione di un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori. Con la seconda delega, invece, si puntava al riordino delle norme sui servizi per il lavoro per favorire l'accesso alle politiche attive su tutto il territorio nazionale. Tra le misure previste vi erano l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, con competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e Aspi, il rafforzamento dei servizi per l'impiego e il miglioramento delle attività di monitoraggio e valutazione delle politiche attive per il lavoro. Non a caso, la riforma degli ammortizzatori sociali è trattata unitamente alle tematiche delle “politiche attive” e al riordino delle forme contrattuali, a conferma della stretta correlazione che viene ad instaurarsi tra la questione delle tutele del reddito nel caso di mancanza di lavoro, da un lato, e le politiche attive dell'occupazione, nonché la stessa evoluzione delle tipologie contrattuali d'impiego, dall'altro lato⁸³.

La logica su cui si muove il provvedimento è quella (aggiornata) già tracciata dal Libro bianco sul mercato del lavoro presentato nel 2001, che vuole coniugare la flessibilità del rapporto di lavoro con misure di politiche attive nel mercato del lavoro e tutela del reddito di tipo universale in favore dei disoccupati⁸⁴. La parola d'ordine europea è e rimane quella della *flexicurity*, dove la flessibilità nel rapporto di lavoro dovrebbe andare di pari passo con la sicurezza nel mercato del lavoro; sicché si mira, da un lato, ad una semplificazione delle norme ed ad una riduzione delle varie forme contrattuali, dall'altro, all'introduzione di un assegno universale e di un'agenzia unica federale⁸⁵ rimessa ad un disegno di legge delega tanto corposo quanto generico.

Come detto, tale delega è sopravvenuta alle innovazioni già introdotte dalla legge Fornero n. 92/2012 in merito tanto ai “trattamenti di disoccupazione”, quanto alle “tutele in costanza di rapporto di lavoro” (art. 2 e 3, legge n. 92/2012). Addirittura, la nuova riforma è intervenuta quando ancora alcune delle innovazioni promosse dalla vecchia non risultavano attuate in determinate parti e/o non erano entrate pienamente a regime, in quanto dilazionate temporalmente nella loro operatività, nonché, comunque, prima di una possibile valutazione della loro sperimentazione effettiva sul campo per un tempo

⁸³ Balletti E., Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act del Governo Renzi, in La politica del lavoro del Governo Renzi, Atto II, Carinci F. (a cura di), collana Adapt 2014, 13.

⁸⁴ Garilli A., Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del governo Renzi, in WP CSDLE “Massimo D’Antona. IT-226/2014, p. 2; Carinci F., e M. Miscione M., (a cura di), Il diritto del lavoro dal “Libro Bianco” al Disegno di legge delega 2002, Milano, 2002.

⁸⁵ Carinci F., Jobs Act, atto I. La legge n. 78/2014 fra passato e futuro, in Working Paper ADAPT n. 164 del 15 ottobre 2014.

ragionevole. Pertanto, inevitabile e opportuno è mantenere presente il riferimento al precedente normativo nell'analizzare la nuova riforma.

Mentre la legge n. 92/2012 con l'espressione "ammortizzatori sociali" si riferiva ai soli trattamenti di tutela del reddito nel caso di disoccupazione involontaria, e non anche alle "tutele in costanza di rapporto di lavoro", adesso, pur confermando la ripartizione di fondo tra le due tipologie, secondo l'ordine di esposizione di cui alla legge delega, gli strumenti operanti tanto "in costanza di rapporto di lavoro" quanto "in caso di disoccupazione volontaria" vengono ricondotti ad un'unitaria espressione di "ammortizzatore sociale"⁸⁶. Risultano anche confermate le stesse innovative *guidelines* di fondo della legge n. 92/2012: in primo luogo, la ridefinizione del sistema di tutela della disoccupazione sulla base della cd. Aspi, come trattamento unico di protezione ad applicazione generale ed invariabile, peraltro con l'assoluta novità della sua prevista estensione anche ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa; d'altra parte, la previsione del sistema di tutela mediante i fondi di solidarietà bilaterale ex commi 4 segg., art. 3, legge n. 92 in favore dei lavoratori non rientranti nell'ambito di applicazione Cig, nonché la medesima estensione dell'area d'intervento Cig ex commi 1 e 2 dello stesso art. 3, legge n. 92.

L'intervento riformatore della legge n. 92/2012 auspicava a collocarsi in un trend che mirava ad introdurre progressivamente, nel sistema degli ammortizzatori sociali, elementi di natura universalistico-egualitaria⁸⁷. La legge delega 183/2014, da parte sua, sia pure nella sua prefigurata genericità in merito agli scopi e finalità - oltre che pure ai principi e criteri di svolgimento dell'attività regolamentare demandata all'esecutivo in tema di ammortizzatori sociali - mirava a realizzare una migliore efficienza ed equità nella distribuzione delle prestazioni di tutela per mancanza di lavoro, combinando un'impostazione di fondo di natura contributivo-previdenziale, secondo la quale risulta tradizionalmente strutturato il nostro sistema, ed elementi, invece, di ispirazione universale.

Una volta posta a fondamento della delega al Governo la finalità di "assicurare, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori ...", la stessa impostazione si ritrova in sede di esplicitazione dei criteri e principi a cui

⁸⁶ Balletti E., Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act del Governo Renzi, in *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atto II, Carinci F. (a cura di), collana Adapt 2014, 13.

⁸⁷ Balletti E., Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act del Governo Renzi, in *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atto II, Carinci F. (a cura di), collana Adapt 2014, 22.

L'esecutivo era stato chiamato ad informare la regolamentazione in materia. In linea con un'impostazione contributivo-previdenziale risultava anche la previsione dell'impossibilità dell'intervento Cig nel caso di cessazione aziendale o di un suo ramo, in coerenza con la riaffermazione della funzionalità originaria della cassa integrazione, quale ipotesi di tutela operante al cospetto di situazioni solo transitorie e, comunque solo fino a quando permanga la prospettiva di ripresa dell'attività aziendale; la medesima logica informa anche la revisione dei limiti di durata dei trattamenti di tutela in relazione «al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della Cigo e della Cigs», la «maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici», nonché la riduzione e rimodulazione degli oneri contributivi ordinari «tra i settori in funzione dell'effettivo utilizzo». D'altra parte, in riferimento agli strumenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria, a rilevare, sotto tale prospettiva, è la correlazione della «durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva» e, altresì, il prefigurato «incremento della durata massima per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti».

Con l'espressa indicazione nel senso della “universalizzazione del campo di applicazione dell'Aspi” quale criterio direttivo al quale il Governo era chiamato ad attenersi, la legge delega poi conferma l'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) quale trattamento unico di sostegno del reddito nel caso di disoccupazione, ad applicazione tendenzialmente generale per i lavoratori subordinati, e però con la prevista novità dell'estensione anche all'area del lavoro autonomo. A rilevare, infatti, rispetto al vigente regime ex art. 2, legge n. 92 cit., è la prevista estensione della stessa Aspi “ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ... mediante l'abrogazione degli attuali strumenti di sostegno del reddito, l'eventuale modifica delle modalità di accreditamento dei contributi e l'automaticità delle prestazioni, e prevedendo, prima dell'entrata a regime, un periodo almeno biennale di sperimentazione a risorse definite” Orbene, il riferimento testuale è, in proposito, ai “ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa” e, dunque, ad un'area più estesa rispetto ai “collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 61, comma 1, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ... in regime di mono committenza” ed aventi determinate condizioni di reddito e di contrazione dell'attività, assunti dalla legge n. 92 quali destinatari indennità una tantum di

disoccupazione ex commi 51-56, art. 2, legge n. 92, e quindi di prestazione “altra” rispetto all’Aspi⁸⁸.

Altra novità significativa era rappresentata, inoltre, dalla prefigurata “eventuale introduzione, dopo la fruizione dell’Aspi, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell’indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti”. Tale novità, invero, sembrava porsi a parziale correzione di rotta rispetto alle previsioni della legge n. 92/2012, in particolare alla rigida invariabilità della durata e dell’entità dell’Aspi, in ragione dell’esigenza di una possibile gradazione degli standard di tutela. Si trattava di una prestazione aggiuntiva “post-Aspi”, attivabile indipendentemente dai meriti contributivi del singolo prestatore, dal momento che risulta sufficiente il possesso dei requisiti contributivi che ha poteva consentire l’accesso all’Aspi, ed ancorata alla specifica condizione di bisogno del singolo lavoratore ancora disoccupato all’atto della scadenza dell’Aspi, peraltro acclarata dalla presenza di “valori ridotti dell’indicatore della situazione economica equivalente”. Ciò valeva ad ascrivere una valenza essenzialmente assistenziale alla prestazione, e pertanto ad escluderne una natura assicurativo-previdenziale.

Come si è avuto modo di vedere, la legge n. 92/2012, confermava la condizionalità delle tutele, così purè ribadita nei principi e criteri direttivi della l. n 183/2014 anzi richiedendo un potenziamento dei meccanismi di attivazione dei beneficiari dei trattamenti, al fine di favorire il loro reimpiego, evitando l’intrappolamento nel circuito degli ammortizzatori sociali⁸⁹.

3.1. I decreti attuativi del Jobs Act

Messa in evidenza per sommi capi la legge delega, in tal contesto, quel che più rileva è l’intervento dei due decreti attuativi emanati nel 2015. Il nuovo impianto razionalizza e tenta di semplificare l’intera disciplina facendo propria un’accezione ampia di ammortizzatori sociali, includendovi gli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria nonché quelli in costanza di rapporto di lavoro (integrazione

⁸⁸ Balletti E., Gli ammortizzatori sociali nel Jobs Act del Governo Renzi, in *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atto II, Carinci F. (a cura di), collana *Adapt* 2014, 35.

⁸⁹ Ravelli f., *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 3, 2015.

salariale ordinaria e straordinaria, contratti di solidarietà e fondi di solidarietà bilaterali)⁹⁰.

Gli interventi legislativi attuativi del Jobs Act (d.lgs. n. 22/2015, n. 148/2015) hanno in comune la filosofia, di matrice europea, della *flexicurity*. L'idea di fondo è che per promuovere l'aumento dell'occupazione si debbano introdurre meccanismi di flessibilità in entrata e in uscita dal rapporto di lavoro, controbilanciando la perdita di tutele *on the job* che ne deriva con la predisposizione di misure di sostegno all'individuo nel mercato del lavoro, sotto forma di ammortizzatori sociali e politiche attive per l'impiego⁹¹.

Con il d.lgs. n. 22/2015 si inseriscono nuove disposizioni nel quadro normativo previgente (art. 2, l. n. 92/2012), che non subisce abrogazioni. Così la Naspi si deve raccordare con l'Aspi, per quanto compatibile. Per quanto concerne le misure di sostegno al reddito in costanza di lavoro il legislatore ha raccordato in un unico testo normativo una legislazione frammentata e assai stratificata. Infatti con il d.lgs. 148/2015 si ha un riordino dell'intera materia, indicando "a chiusura", la clausola generale di abrogazione di ogni disposizione contraria o incompatibile⁹². Per una maggiore comprensione del disegno riformatore è bene sottolineare anche il rafforzamento del principio della condizionalità per il tramite del d. lgs. n. 150/2015 relativo alle politiche attive. Il principio, non rimane solo in una dimensione promozionale, ma sottintende un controllo indiretto sulla necessità dell'intervento pubblico. Valorizzando la condizionalità si rendono obbligatorie le politiche attive nella convinzione della loro efficacia, affinché l'intervento pubblico non si articoli solo nella tutela del reddito, ma miri alla riqualificazione, per il superamento dello spiazzamento presente sul mercato⁹³. Così l'accesso e il mantenimento dei trattamenti di disoccupazione e degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto sono legati in modo più rigido al rispetto dei meccanismi di condizionalità con la previsione di un impianto sanzionatorio articolato e graduato in ragione al grado della gravità del comportamento omissivo del beneficiario⁹⁴.

Con il d.lgs. n. 22/2015 (attuativo della delega contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. b, l. n. 183/2014) si riordinano gli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione

⁹⁰ Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2015.

⁹¹ Ravelli F., Jobs Act e trattamenti di disoccupazione, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 147, 2015, 3.

⁹² Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2015.

⁹³ Gragnoli E., Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria, *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 136, 2012.

⁹⁴ Ravelli F., Jobs Act e trattamenti di disoccupazione, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 2015, 3.

involontaria introducendo tre distinti istituti. La nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, c.d. Naspi (art. 1-14); l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata, c.d. DisColl (art. 15); l'assegno di disoccupazione, c.d. Asdi (art. 16).

Il primo degli istituti richiamati sostituisce l'Aspi e la miniAspi per gli eventi di disoccupazione successivi al primo maggio 2015. Il nuovo trattamento conferma le misure previgenti con un rafforzamento della natura contributiva-assicurativa dello stesso. Difatti i requisiti contributivi minimi per l'accesso alla Naspi sono meno stringenti rispetto alla previgente normativa così ampliando la platea dei potenziali beneficiari⁹⁵. Il legislatore ha inteso facilitare l'accesso alla prestazione mediante la previsione di requisiti più facili da conseguire, ampliando appunto la platea dei beneficiari, risultato quest'ultimo ottenuto abbassando per tutti il requisito contributivo al livello minimo (tredici settimane) e raddoppiando il periodo di riferimento entro il quale matura la contribuzione richiesta (da due a quattro anni)⁹⁶. Inoltre il *quantum* della prestazione (tuttora commisurato alla retribuzione imponibile⁹⁷) percepita nei primi mesi è stato elevato al limite massimo di importo a 1300 euro mensili (1.167, 91 euro mensili), vantaggio iniziale ridimensionato all'operatività del *decalage* del trattamento nel tempo (3% ogni mese a partire dal quarto). La Naspi è ora rapportata all'anzianità contributiva vantata dal lavoratore, infatti è corrisposta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni (art. 5, d.lgs. n. 22/2015)⁹⁸. La nuova disciplina supera la durata differenziata⁹⁹ di godimento della prestazione in ragione dell'età anagrafica del beneficiario che favoriva il disoccupato più anziano over cinquantacinquenne per le sue maggiori difficoltà occupazionali. Pertanto la Naspi e la rigida applicazione del principio corrispettivo non

⁹⁵ A vantaggio anche dei lavoratori occupati in attività lavorative precarie e discontinue, restando però esclusi dalla tutela i lavoratori a contratto a tempo parziale verticale su base annua, in relazione ai periodi di mancato svolgimento della prestazione di lavoro, sul presupposto che, in simili casi, secondo l'orientamento ad oggi prevalente (cfr. Cass. S. U. n. 1732/2003), verrebbe meno il carattere involontario della disoccupazione. Ravelli F., Jobs Act e trattamenti di disoccupazione, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 2015, 3.

⁹⁶ Ravelli F., Jobs Act e trattamenti di disoccupazione, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 2015, 3.

⁹⁷ Ai sensi dell'art. 4 co. 1 d. lgs. n. 22/2015 "la Naspi è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4.33".

⁹⁸ Rispetto all'accesso all'Aspi è richiesto una raddoppiata anzianità contributiva, mentre per l'accesso all'Aspi si riconosceva la prestazione per un periodo pari a quello lavorato.

⁹⁹ Infatti la legge n. 92/2012 per i disoccupati di età superiore ai 55 anni aveva disposto la corresponsione del trattamento per un periodo massimo di 18 mesi nei limiti delle settimane di contribuzione negli ultimi due anni. Per l'Aspi tale durata sarebbe stata pari a 12 mesi per i lavoratori con meno di 55 anni e 18 per quelli con più di 55 anni.

avvantaggia i soggetti difficilmente ricollocabili. Si nota pertanto lo spostamento dell'asse d'intervento previdenziale dal "bisogno", sulla base della considerazione che il soggetto disoccupato più anziano avesse maggiori difficoltà al reinserimento, al "merito" contributivo legittimando così il proprio diritto ad un trattamento proporzionalmente maggiore¹⁰⁰. Risultando così penalizzati i lavoratori più deboli con carriere discontinue, frammentate e dunque con una anzianità contributiva ridotta¹⁰¹. Il periodo di godimento della Naspi è pari a 24 mesi (art. 43, co. 3, d. lgs. n. 148/2015) per gli eventi di disoccupazione successivi al 2017. Il decreto in esame riconosce ai beneficiari della Naspi la possibilità di svolgere una nuova occupazione, ed incentiva l'avvio di un'attività autonoma professionale, imprenditoriale o l'associazione in cooperativa. La Naspi supera il principio di incompatibilità tra retribuzione da lavoro subordinato e percezione del trattamento di disoccupazione prevista nella l. n. 92/2012. Se il reddito derivante dal lavoro subordinato è superiore a (8.000 euro) si decade dalla prestazione, a meno che la durata del rapporto non superi i sei mesi in tal caso la Naspi è sospesa d'ufficio per tutta la durata del rapporto. Nei casi di avvio di attività di lavoro autonomo o d'impresa o di associazione in cooperativa sembra vantaggioso il ricorso alla liquidazione anticipata dell'indennità non ancora erogata, in un'unica soluzione (art. 8)¹⁰². Così facendo il legislatore incentiva la capitalizzazione del trattamento previdenziale in luogo della erogazione periodica, in tal modo, la connotazione di tipica prestazione di sicurezza sociale si trasforma come contributo economico destinato per le spese iniziali del neo imprenditore. Il legislatore come già ribadito ha ancorato tale prestazione al principio della condizionalità¹⁰³, impostazione coerente con la strategia della *flexicurity* cui il Jobs Act dichiaratamente si è ispirato¹⁰⁴.

Venendo al secondo degli istituti, ovvero la DisColl, qui si nota lo scostamento maggiore tra i principi della delega e la loro attuazione. L'applicazione soggettiva è più ampia rispetto a quella previgente essendo erogata mensilmente ai collaboratori anche a

¹⁰⁰ Ravelli F., Jobs Act e trattamenti di disoccupazione, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 2015, 3.

¹⁰¹ Secondo calcoli, fatti da parte sindacale, per esempio un lavoratore stagionale che può contare su sei mesi di contribuzione, avrebbe potuto percepire l'Aspi per i successivi sei avendo così una copertura monetaria per tutto l'anno, mentre in forza dell'applicazione delle nuove regole, il medesimo individuo potrà beneficiare della Naspi per soli tre mesi: <http://www.rassegna.it/articoli/la-naspi-penalizza-gli-stagionali>.

¹⁰² Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2015.

¹⁰³ In base all'art. 7 del decreto si dispone che l'erogazione della Naspi sia "condizionata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorative nonché ai percorsi di riqualificazione professionale" proposti dai servizi per l'impiego.

¹⁰⁴ Ravelli F., Jobs Act e trattamenti di disoccupazione, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 2015, 3.

progetto iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. La prestazione¹⁰⁵ è erogata per un periodo non superiore ai sei mesi. Ma il vero limite della DisColl si evince nel suo carattere sperimentale e previo rifinanziamento annuale¹⁰⁶.

Infine il fulcro interessante della riforma si rinviene nell'introduzione di un assegno universale per chi perde il posto di lavoro, l'Asdi¹⁰⁷ (assegno di disoccupazione), prestazione quest'ultima a carattere non (strettamente) contributivo. La funzione dell'Asdi è duplice: da una parte di tipo assistenziale essendo destinato a fornire un sostegno economico finanziato con risorse pubbliche, previa verifica della situazione di bisogno del beneficiario¹⁰⁸. Dall'altra viene erogato al disoccupato solo in presenza del requisito soggettivo di aver esaurito la Naspi e versare in situazione di bisogno economico (esclusi pertanto tutti i percettori della vecchia Aspi e beneficiari di DisColl). L'assegno è destinato prioritariamente ai disoccupati appartenenti a nuclei familiari con minori e/o ai lavoratori prossimi al pensionamento. La durata dell'erogazione non è superiore ai sei mesi e soggiace a vincoli di condizionalità; l'importo della prestazione è parametrato al 75% dell'ultima indennità Naspi percepita, e non può comunque essere superiore all'assegno sociale. Anche questo istituto è infine subordinato al principio della condizionalità, essendo la corresponsione dell'assegno vincolata all'adesione del beneficiario ad un progetto di inserimento nel mercato del lavoro. L'Asdi, connotato dal suo essere sperimentale, rischia di divenire non strutturale ma solo emergenziale e perdere così in partenza quella speranza di universalità della prestazione; inoltre, trattandosi di una prestazione assistenziale

¹⁰⁵ Art. 15 d. lgs. n. 22/2015: abbreviato il periodo di riferimento per l'individuazione della base di calcolo nel reddito imponibile ai fini previdenziali (co. 3); il meccanismo di calcolo volto alla fissazione dell'importo della provvidenza che ammonta al 75% dell'imponibile fino a euro 1195 e al 25% della quota di imponibile eccedente tale soglia (co. 4-5), con un decalage mensile del 3% a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione; il criterio di determinazione della durata è pari alla metà dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo di riferimento, nel massimo, comunque, di sei mesi (co. 6); possibilità di cumulare la prestazione in oggetto, entro limiti stabiliti, con un'attività lavorativa (co. 10).

¹⁰⁶ In data 01/03/2017 il Ministero del Lavoro, dal proprio sito internet, informa che la Commissione Lavoro della Camera ha previsto uno specifico emendamento al testo della delega che andrà a disciplinare il lavoro autonomo non imprenditoriale, con il quale si rende strutturale la Dis.Coll (indennità di disoccupazione per i collaboratori). Il sussidio di disoccupazione Dis-Coll diventerà così strutturale; nel frattempo, la prestazione continua ad essere operativa perché il Milleproroghe l'ha riattivata fino a luglio. Riassumiamo la situazione: l'ammortizzatore sociale per i collaboratori coordinati e continuativi e a progetto è stato introdotto dal Jobs Act in via sperimentale fino al 2015, prorogato di un anno dalla manovra 2016, prolungato dal Milleproroghe 2017 al 30 giugno. Con l'inserimento nella Legge Autonomi e Smart Working diventerà definitivo. Tecnicamente, viene inserito l'articolo 6-bis della legge, che va a modificare l'articolo 15 del Dlgs 22/2015, inserendo il comma 15-bis.

¹⁰⁷ Decreto Interministeriale del 29 ottobre 2015: Attuazione dell'articolo 16, comma 6, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, in materia di assegno di disoccupazione (ASDI).

¹⁰⁸ Art. 16 co. 1 condizione economica di bisogno qualificata da valori Isee.

finanziata non dai contributi, ma per il tramite della fiscalità generale, essa dovrebbe possedere una vocazione universalistica, mentre vi si accede solo dopo esser stati precettori della Naspi¹⁰⁹.

Il decreto esaminato pertanto omogeneizza gli istituti vigenti in unico trattamento (Naspi), incentrandolo sul rafforzamento del criterio assicurativo, tentando comunque di universalizzare le tutele ricomprendendovi l'area del lavoro autonomo economicamente dipendente (DisColl) ed introducendo un sussidio di disoccupazione a carattere non contributivo per i disoccupati (già fruitori della Naspi) abili al lavoro e in condizione economica di bisogno. Quest'ultima misura pare essere quella che merita più attenzione in quanto introduce per la prima volta un sussidio con funzione assistenzialistica, seppure non universale, avvicinando il sistema di protezione italiano agli indirizzi di stampo Europeo.

Per la gestione delle crisi occupazionali a carattere temporaneo la disciplina si rinviene nel d. lgs. n. 148/2015 che completa la revisione degli ammortizzatori sociali e riordina in un unico corpo normativo gli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro al verificarsi di sospensioni lavorative.

Il decreto n. 148 attua la delega in materia di riordino delle discipline degli ammortizzatori sociali operanti in costanza di rapporto di lavoro, riproponendo, pur con taluni aggiustamenti dei relativi confini, la divisione già tracciata dalla l. n. 92 del 2012 tra l'area di applicazione della cassa integrazione, quella del sistema dei fondi di solidarietà e il residuo ambito in cui la legge non impone alcun ammortizzatore¹¹⁰. La previsione è più attenta e responsabile verso l'uso della cassa integrazione rendendola d'altro canto più inclusiva; si prevedono, inoltre, norme che favoriscono il ricorso alla riduzione dell'orario di lavoro piuttosto che alla sospensione lavorativa. Si prevede infine una semplificazione delle procedure per l'intervento dell'integrazione salariale ordinaria e straordinaria ed il superamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Nello specifico il Titolo I Capo I del decreto riguarda le regole comuni ad entrambe le integrazioni salariali. Si amplia la platea dei beneficiari ricomprendendovi anche i lavoratori assunti con contratto di apprendistato professionalizzante e gli apprendisti (art. 2)¹¹¹. Sono poi posti limiti temporali più stringenti

¹⁰⁹ Ravelli F., Jobs Act e trattamenti di disoccupazione, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 2015, 3.

¹¹⁰ Cinelli M., Nicolini C.A., L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, 2016, III, 246.

¹¹¹ Se il lavoratore poi sia effettivamente coinvolto in una riduzione o sospensione d'orario, la durata dell'apprendistato viene automaticamente prorogata in misura equivalente all'ammontare delle ore di integrazione fruita.

alla durata della complessiva della prestazione, che viene fissata in 24 mesi (30 mesi per il settore edile) per ciascuna unità produttiva. S'incentiva il sostegno al reddito per la riduzione dell'orario di lavoro, piuttosto che la sospensione dell'attività lavorativa, per il tramite dei contratti di solidarietà, con l'obiettivo di favorire la conservazione del posto di lavoro e la professionalità dei lavoratori che mantengono il legame con l'azienda. Per quanto concerne il finanziamento delle integrazioni salariali in costanza di rapporto, si prevede una maggiore partecipazione delle imprese utilizzatrici, sulle quali grava un contributo addizionale non più commisurato all'organico aziendale ma connesso all'utilizzo effettivo del trattamento¹¹², ai fini di una maggiore responsabilizzazione delle aziende nell'utilizzo di tali strumenti.

Il Capo II del d.lgs. n. 148/2015 detta norme specifiche per la sola cassa integrazione guadagni ordinaria, che non viene stravolta rispetto all'assetto precedente. Le novità riguardano la previsione per cui l'accesso alle prestazioni deve risultare subordinato al conseguimento di un'anzianità minima di lavoro effettivo presso la medesima unità produttiva (pari almeno a 90 giorni)¹¹³ per finalità antielusiva. L'art. 11 del decreto mantiene inalterata la vecchia disciplina per quanto concerne le cause integrabili l'intervento ordinario, ovvero, gli eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti e alle situazioni temporanee di mercato. Inoltre la durata massima del ricorso all'istituto ordinario, che rispecchia la precedente previsione, viene sottoposta a un contingentamento del numero massimo di ore autorizzabili, che non deve eccedere il limite di un terzo delle ore ordinarie lavorabili nel biennio mobile con riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di concessione dell'istituto (art. 12, co. 5)¹¹⁴. La misura della prestazione di integrazione salariale è pari all'80% della retribuzione globale (art. 3 co. 1), e si computa su quanto sarebbe spettato per le ore non lavorate "comprese fra le zero e il limite dell'orario contrattuale" (venendo meno quindi il parametro fisso delle 40 ore settimanali, con la conseguenze che si potrebbero

¹¹² Meccanismo che ne aggrava la misura all'aumentare del ricorso: 9% se si utilizza l'istituto meno di un anno – 12% più di un anno -15% se si utilizza l'istituto più di 24 mesi nel quinquennio mobile. Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2015.

¹¹³ Per evitare censure di incostituzionalità, con circolare n. 24 del 2015 il Ministero del lavoro ha precisato che vanno considerati utili anche i periodi di astensione dal lavoro per maternità obbligatoria e per infortuni, nonché i periodi di ferie e festività.

¹¹⁴ Limiti che, rispetto alla disciplina precedente, sostituisce al computo mensile quello settimanale, fissando il periodo massimo in 13 settimane continuative, prorogabili trimestralmente sino a complessive 52 settimane.

avere misure differenziate in relazione alle diverse discipline dell'orario contenute nei vari contratti collettivi)¹¹⁵.

Le norme del Capo III del d.lgs. n. 148/2015 riguardano specificatamente l'intervento della cassa integrazione guadagni straordinaria. Quest'ultima subisce un forte depotenziamento relativamente a causali e durata. Così dal primo gennaio 2016 si elimina la causale di crisi per cessazione dell'attività aziendale o di un ramo di essa, a meno che non vi sia una concreta possibilità del subentro di un nuovo imprenditore. La ratio della previsione è chiaramente quella di non consentirne l'uso nel caso di eccedenza strutturale del personale. Viene quindi precluso anche l'intervento straordinario nelle unità produttive per le quali sia stato richiesto, per lo stesso periodo e per causali coincidenti, l'integrazione ordinaria. Sono invece causali che giustificano l'intervento straordinario la riorganizzazione aziendale, la crisi e l'intervento del contratto di solidarietà difensivo, che viene ricondotto alla disciplina delle integrazioni salariali straordinarie I (art. 21, co. 1)¹¹⁶ per le quali viene concesso con un trattamento pari all'80% della retribuzione. Il decreto in particolare mette mano al c.d. indice di congruità, in base al quale la riduzione media oraria per il complesso dei lavoratori interessati non deve superare il 60% calcolato su base giornaliera, settimanale o mensile; il decreto aggiunge poi l'ulteriore limite in forza del quale la sospensione imposta al singolo dipendente non può superare il 70% dell'orario ad esso riferibile, nell'intero periodo di durata del contratto (art. 21, co. 5)¹¹⁷. Vengono infine posti limiti complessivi di durata più stringenti rispetto alla precedente disciplina, che variano dai 12 ai 24 mesi in base alla causale integrabile¹¹⁸, incentivando il ricorso ai contratti di solidarietà difensivi (art. 22, co. 3 – 5)¹¹⁹.

¹¹⁵ Cinelli M., Nicolini C.A., L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, 2016, III, 248.

¹¹⁶ Cinelli M., Nicolini C.A., L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, 2016, III, 250.

¹¹⁷ Cinelli M., Nicolini C.A., L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, 2016, III, 251.

¹¹⁸ Per la "riorganizzazione" la durata massima è di 24 mesi senza possibilità di disporre proroghe. Per la "crisi", invece, si confermano i 12 mesi, che ora possono essere anche non continuativi, preclusa comunque resta la possibilità di una nuova autorizzazione, prima del decorso di un periodo pari a due terzi di quello di durata della precedente concessione.

¹¹⁹ Il tetto cumulativo si abbassa dai 36 mesi calcolati nel quinquennio fisso ai 24 computati nel quinquennio mobile e ricomprende tutti gli interventi ordinari e straordinari. Rilevano pure i contratti di solidarietà, la cui durata, però si computa per la metà "entro il limite dei 24 mesi nel quinquennio mobile" e per l'intero oltre tale limite (art. 22 co. 5).

Il d.lgs. n. 148/2015 mette mano inoltre ai fondi di solidarietà (introdotti dalla l. n. 92 del 2012) costruendo un vero e proprio sistema d'integrazione salariale parallelo a quello qui in analisi che sarà oggetto di trattazione nel capitolo terzo.

Quello che qui preme osservare a esito dell'analisi della normativa nel suo insieme, è la responsabilizzazione nell'utilizzo degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto che il legislatore vuole promuovere, anche mediante la loro maggiore distribuzione soggettiva e il rafforzamento delle tutele in caso di perdita involontaria del posto di lavoro. Anche con queste novità si realizza uno spostamento delle tutele dal posto di lavoro alla tutela nel mercato del lavoro¹²⁰. Resta ferma la critica che sempre s'avanza in tale contesto così delicato a proposito del contemperamento tra l'esigenza del rispetto dei vincoli di bilancio (art. 81 Cost.), sempre più stringenti, e il principio di garanzia di prestazioni adeguate (art. 38 Cost.). Inoltre, gli strumenti di sostegno al reddito riformati appaiono ancora una volta lontani dall'obiettivo di universalizzazione enunciato dal legislatore. L'apparato protettivo che ne deriva sembra ancora incardinato su un sistema di welfare occupazionale rivolto ai lavoratori subordinati che perdono una precedente occupazione (gli *insiders*), lasciando ancora una volta esclusi i lavoratori autonomi, gli inoccupati e i disoccupati di lungo periodo. (gli *outsiders*)¹²¹. Per quanto riguarda il bilancio relativo all'intervento riformatore nel suo complesso, comprensivo dello sviluppo dei fondi di solidarietà, si rinvia più opportunamente al capitolo terzo.

Se si considera, infine, l'incertezza in merito alle coperture disponibili e necessarie per il finanziamento del nuovo sistema, è evidente come il riordino degli ammortizzatori sociali sia una partita ben lontana dal definirsi chiusa. Il Governo (a titolo d'esempio nel 2015), per la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, ha stanziato nella legge di Stabilità 2,2 miliardi di euro, che sono sembrati tuttavia troppo pochi se consideriamo che è stato affermato che “per un'operazione del genere servirebbero 4 miliardi di euro¹²². Ad un ampliamento della platea dei beneficiari, infatti, deve corrispondere necessariamente un aumento delle risorse a disposizione. Nei piani del governo, la Naspi andrà a coprire lo spazio lasciato vuoto dal superamento di buona parte degli attuali ammortizzatori sociali:

¹²⁰ Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2015.

¹²¹ Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2015.

¹²² De Agostini S., Jobs Act, oggi cdm. Boeri: “Ma per sussidi a disoccupati mancano 2 miliardi”, in <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/24/jobs-act-oggi-cdm-boeri-per-i-sussidi-disoccupati-mancano-2-miliardi/1295076/>

mobilità, cassa integrazione in deroga, indennità di disoccupazione e, naturalmente, Aspi e mini Aspi. Nel 2013, questi strumenti hanno interessato circa 2 milioni di persone e sono costati alle casse dell'Inps circa 18,2 miliardi di euro. Se aggiungiamo i 2,2 miliardi stanziati nella manovra e i 1,2 milioni di nuovi beneficiari della Naspi stimati dal governo, possiamo ipotizzare che per il sussidio universale, una volta a regime, si spenderanno circa 20,5 miliardi. A questa constatazione va aggiunto il fatto che nel giro di due anni la spesa per gli ammortizzatori contro la disoccupazione è aumentata da 11,6 a 13,5 miliardi, e che il numero dei disoccupati continua a salire costantemente. Da questo punto di vista i 3,2 milioni del terzo trimestre 2014 rappresentano un record che non si registrava dal 2004. Pertanto, quando saranno a regime, gli ammortizzatori sociali italiani diventeranno sì più inclusivi, ma richiederanno risorse adeguate, che dovranno essere reperite nei ristretti margini del bilancio pubblico¹²³. Giacché l'introduzione di un sistema universale di protezione del reddito costa, le cifre reperibili potrebbero infatti rivelarsi inadeguate a far fronte a agli impegni assunti, impegni che, ricordiamo, attengono alla tutela della dignità della persona.

¹²³ Ferrara M., Nuovi contratti e protezione universale: i lati buoni del Jobs act; dove si afferma che “nel bilancio pubblico i margini ci sono, soprattutto se si riuscirà a riportare la Cassa integrazione alle sue funzioni «fisiologiche» ... Occorre varare un codice semplificato del lavoro, che sfrondi l'attuale pletora di forme contrattuali (in particolare le «co-co- pro» fasulle). E serve al più presto un'Agenzia nazionale che coordini i servizi per l'impiego e la formazione professionale... se la legge delega verrà attuata in tutti i suoi tasselli, è lecito però sperare che nel 2015 l'assillo della disoccupazione allenti la sua morsa?»: in http://www.corriere.it/economia/15_gennaio_03/nuovi-contratti-protezione-universale-lati-buoni-jobs-act-1c025f2c-936e-11e4-8973-ae280e1dba84.shtml.

CAPITOLO II: I FONDI DI SOLIDARIETA'. IL RUOLO DELLA BILATERALITA' NEL SISTEMA DI WELFARE E NEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

1. *Genesi e breve storia della bilateralità*

Nella riflessione sulle riforme degli ammortizzatori sociali si deve tener conto anche del dato che emerge dalle stesse in senso sussidiario dell'ordinamento, che consegna un "modello" di ammortizzatori caratterizzato da una tendenziale regionalizzazione. D'altro canto, il sostegno agli enti bilaterali da parte delle regioni e la loro azione più preventiva, che curativa, delle situazioni di crisi, impongono un'attenta considerazione del loro ruolo, accentuato dalla crisi generale che si sta attraversando, alla quale si è fatto fronte nell'ultimo quinquennio con lo strumento degli ammortizzatori sociali in deroga, a gestione, anche finanziaria, regionale. In tale contesto, caratterizzato da notevole disorganicità e marcate disparità di trattamento, un ruolo di particolare rilievo è stato assunto dagli enti bilaterali, organismi di natura privatistica costituiti e regolati da contrattazione collettiva, che in alcuni settori "deboli" e non rientranti nel campo di applicazione della Cigs, quali quello dell'edilizia e dell'artigianato, gestiscono da tempo una varietà di prestazioni a sostegno del reddito tra capitale pubblico e privato. C'è, infatti, chi include nella nozione di "ammortizzatore sociale" oltre agli istituti finalizzati a fronteggiare lo stato di disoccupazione dei lavoratori e le crisi temporanee delle imprese, anche le misure di reimpiego rivolte ad incentivare in vario modo la ripresa dell'occupazione, come assunzioni agevolate, fondi sociali e fondi bilaterali. A favorire lo sviluppo di iniziative fondate sulla bilateralità è stata la maturata consapevolezza di dover reperire risorse aggiuntive funzionali agli obiettivi di un nuovo *welfare*, una volta constatata la crisi della fiscalità pubblica e l'impossibilità di garantire adeguate misure di accompagnamento in caso di perdita del posto di lavoro o nella realizzazione di operazioni di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori nel passaggio tra un'occupazione ed un'altra. Il tema degli ammortizzatori sociali in deroga, pertanto, è strettamente collegato alle esigenze di riequilibrio fra interventi privati e pubblici, nonché alle prospettive di una maggiore efficienza dei regimi protettivi, anche al fine di migliorarne i criteri redistributivi nell'ottica di una razionalizzazione delle politiche di *welfare*. In tal senso, al fine di sopperire al progressivo abbassamento del livello di copertura del sistema previdenziale pubblico, i fondi bilaterali si improntano al modello di *welfare mix*, in cui strutture di carattere pubblicistico e strutture di carattere privatistico si

collegano funzionalmente nella prospettiva di una realizzazione coordinata degli obiettivi di protezione sociale quali risultano dalla Carta costituzionale¹²⁴. In definitiva, il sostegno del reddito in mancanza di lavoro è uno degli ambiti di operatività elettivi degli enti bilaterali, chiamati ad intervenire per sopperire alla carenza di strumenti pubblici di tutela o comunque per ampliare la rete protettiva dei lavoratori. A fronte dei problemi di bilancio, infatti, si intravede nel modello degli enti bilaterali e nella sinergia tra pubblico e privato collettivo una soluzione ad un uso più efficiente delle risorse.

La bilateralità deriva fundamentalmente dall'incontro di due necessità: quella dell'associazionismo economico-organizzativo delle imprese e l'altra di mutualità tra i lavoratori. Le origini degli enti bilaterali risiedono in una pluralità di fattori riconducibili all'esigenza di sostenere i diritti di quei lavoratori impiegati presso settori¹²⁵ e realtà produttive con scarsa presenza sindacale, debolezza associativa e negoziale del sindacato nei luoghi di lavoro. Settori come l'edilizia, l'artigianato, il commercio e il turismo, caratterizzati da una forte frammentazione produttiva, dall'instabilità dell'impiego, da elevata presenza del lavoro atipico e irregolare. "Qui, e non altrove appariva infatti necessario creare e istituzionalizzare per via contrattuale un articolato assetto di relazioni industriali territoriali, capace di surrogare efficacemente istituti e procedure della negoziazione collettiva altrimenti impraticabili o agibili soltanto a condizioni di elevata incertezza dei diritti e di conflittualità sociale permanente."¹²⁶. Pertanto, il terreno di elezione di queste strutture è rappresentato da settori ove la presenza imprenditoriale è per lo più frazionata e pulviscolare, dotata di elevata volatilità, con dimensioni contenute e dove trova difficoltà ad affermarsi il modello sindacale sviluppatosi nella grande e media industria. Così, gli enti bilaterali, per un verso sono il prodotto di un modello di relazioni sindacali e industriali originale, sviluppatosi in settori nei quali non era proponibile il modello di rappresentanza classico e, per l'altro, hanno rappresentato uno strumento di realizzazione di iniziative e politiche territoriali e di settore che le parti, con il semplice uso

¹²⁴ Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, A proposito degli artt. 2-4 della legge n° 92/2012, in *Rivista del Diritto Sicurezza Sociale*, anno XII, 2, 2012.

¹²⁵ La contrattazione territoriale (e di conseguenza le forme embrionali di sistemi bilaterali) si è affermata storicamente nei settori caratterizzati da polverizzazione dimensionale, elevata demografia d'impresa, forte mobilità della manodopera, radicamento territoriale della base produttiva e con uno spazio competitivo locale, Giaccone M, Contrattazione territoriale come infrastruttura dello sviluppo locale, in *Lavori. Quaderni di rassegna sindacale*, 3, 2000.

¹²⁶ Leonardi S., Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo, in *Giornale di diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2004.

dello strumento del contratto collettivo ed individuale, non avrebbero mai potuto realizzare¹²⁷.

Ruolo non meno importante ricoperto dalla bilateralità, nel campo delle relazioni sindacali, è stato ed è quello di convogliare adesioni al sindacato e finanziare sia le organizzazioni dei lavoratori sia quella dei datori di lavoro¹²⁸. Bene esprime il concetto di enti bilaterali Leonardi definendoli “un sottosistema del sistema delle relazioni industriali”; allo stesso modo possono essere considerati “il momento dinamico della contrattazione collettiva”. In tal senso si può ricordare il contributo di Lai, il quale assimila la funzione regolativa del sindacato e della contrattazione collettiva alla funzione legislativa del Parlamento e l’attività di gestione degli enti bilaterali all’attività di governo¹²⁹. L’ente bilaterale si caratterizza nell’essere lo strumento al servizio della realizzazione di quanto pattuito dalle parti sociali, attuazione e gestione di disegni delle parti sociali: in questo risiede la positività degli enti bilaterali¹³⁰.

Nel tempo è diventata una pratica sempre più complessa, partendo da un quadro di regole condivise, i rappresentanti delle imprese e dei lavoratori operano congiuntamente su alcune tematiche di comune interesse, le sottraggono al conflitto con l’intento di poter operare congiuntamente per il bene comune. Contrariamente a quanto si pensa gli Enti bilaterali o meglio, il concetto di bilateralità ha una tradizione antica. Seppure tornati recentemente alla ribalta¹³¹, in taluni settori hanno un’ascendenza ottocentesca¹³² che risale alle cosiddette Società di Mutuo Soccorso e già negli anni dieci del secolo scorso esistevano i “solidi precedenti” delle Casse edili¹³³. Un secondo esempio di enti bilaterali corrisponde

¹²⁷ Martinengo G., *Enti Bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003.

¹²⁸ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse, 2005.

¹²⁹ Lai M., *Appunti sulla bilateralità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 2006, 1021.

¹³⁰ Martinengo G., *Enti Bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003.

¹³¹ Si pensi alla Legge Biagi (D.lgs. 276/2003 in attuazione della L. n. 30/2003), alla L. n. 92 del 2012, nonché da ultimo alla Riforma denominata Jobs Act.

¹³² Martinengo G., *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2, 2003.

¹³³ Le Casse mutualistiche inizialmente si diversificavano dagli enti bilaterali. I primi agiscono per garantire solidarietà tra imprese con la mutualizzazione di costi contrattuali, e che esplicita la bilateralità sono nella gestione tecnica, senza rappresentare esplicitamente interessi comuni. Mentre i secondi sono un sistema di organismi e strutture paritetiche derivanti da accordi contrattuali su materie di interesse reciproco di lavoratori e imprese. Inoltre nel sistema degli Enti bilaterali, l’adesione è sostanzialmente obbligatoria mentre nel sistema della mutualità l’adesione è volontaria. Pertanto, in quest’ultimo caso, l’adesione avviene se c’è l’interesse economico delle imprese. Nel sistema degli Enti bilaterali invece l’interesse è di natura politica e implica il riconoscimento tra le parti, che individuano (per le materie di comune interesse) l’adesione al sistema degli enti bilaterali, come scelta di natura strategica, fino a contribuire allo sviluppo di un diverso modello di relazioni sindacali. Analizzando i sistemi mutualistici, come le casse edili, si nota come questi sistemi, per sopravvivere, stanno operando per trasformarsi in sistemi con le stesse caratteristiche degli enti bilaterali. Così, per esempio, le casse edili hanno dovuto inserire materie come la formazione, la sicurezza o la certificazione obbligatoria. Infatti la certificazione nell’edilizia garantisce che non ci sia concorrenza sleale tra

alle Mutue per l'integrazione di malattia e infortunio nell'artigianato le c.d. Milaa promosse dalla Confederazione Nazionale dell'Artigianato e dal sindacato in alcune provincie dell'Emilia e in analoghi enti bilaterali nelle provincie toscane e oggi assorbiti negli enti bilaterali regionali dell'artigianato¹³⁴.

Nelle prime forme organizzate di tipo mutualistico gli operai iniziano a praticare vita associativa, condivisione dei comuni problemi e solidarietà di classe, cercano di fronteggiare non da soli ma con il sostegno reciproco le difficoltà e gli imprevisti di una dura vita di lavoro: il Mutuo Soccorso¹³⁵ rappresentava in quel contesto e in quegli anni l'unica forma di tutela dei lavoratori e delle loro famiglie, quasi sempre indifese di fronte alle avversità di una malattia o di un infortunio invalidante. Napoli scrive che “la bilateralità nasce come fenomeno *fai da te* da parte della contrattazione collettiva, senza bisogno dell'intervento dello Stato”¹³⁶. Gli enti bilaterali originano da due aspetti. Uno di origine contrattuale, cioè da una peculiare esperienza di relazioni sindacali che si è consolidata nei vari settori (artigianato, edile etc.) durante gli anni '80. Dall'altra parte, si tratta di una inedita costruzione di una forma bilaterale di azione, che per sua natura rappresenta una importante discontinuità nel panorama italiano delle relazioni industriali¹³⁷. Il quadro degli enti bilaterali è molto diversificato e complesso, sia dal punto di vista delle funzioni svolte, che dei settori produttivi e dei livelli territoriali coinvolti. Il quadro bilaterale odierno si presenta molto più ricco e articolato, sostanzialmente non è altro che una derivazione di due estese tipologie di Enti che possono avere natura confederale o in alternativa settoriale-categoriale. L'edilizia e la grafica sono esempi significativi della bilateralità di categoria e datano agli anni '50 del secolo scorso la loro nascita formale. Più recente è invece la storia di altri settori quali il turismo, che usano la bilateralità per rispondere a precise esigenze dei lavoratori (professionalità, stagionalità e flessibilità) e contemporaneamente per affrontare problematiche comuni delle imprese di settore. Tra gli organismi di natura interconfederale è indubbiamente il settore dell'artigianato a rappresentare l'esperienza più antica e radicata. Derivanti da una successione di accordi interconfederali nazionali che li hanno previsti a

le imprese, e queste per poter partecipare a gare pubbliche devono avere la certificazione di adesione ad una cassa edile. E' evidente la trasformazione in atto nel sistema mutualistico che lo avvicina sempre più al sistema degli Enti Bilaterali.

¹³⁴ Martinengo G., Enti bilaterali: appunti per la discussione, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2, 2003.

¹³⁵ Le prime società operaie di mutuo soccorso nascono in Piemonte alla metà dell'ottocento, in seguito all'emanazione nel 1848 dello Statuto Albertino che permetteva la libertà di associazione.

¹³⁶ Napoli M., Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro, in *Ius*, 2003.

¹³⁷ Perulli P., Sabel C.F., Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 1996.

partire dal 1983¹³⁸, e da una serie di accordi interconfederali regionali che li hanno istituiti. Anche precedentemente esistevano Enti bilaterali artigiani ma erano regionali e radicati soltanto in alcuni territori come Toscana, Marche, Veneto ed Emilia Romagna. Il sistema nazionale e bilaterale dell'artigianato definitivamente si afferma tra il 1987 e il 1988. Questi enti bilaterali nonostante l'origine comune presentano caratteristiche non del tutto coincidenti e varianti strutturali piuttosto rilevanti con difformità da ente a ente.

Gli Enti bilaterali nascono per sviluppare attività di tipo assicurativo sia verso i lavoratori che verso le imprese, hanno il compito di colmare e di gestire in chiave mutualistica istituti contrattuali i cui costi non erano sopportabili dalle singole imprese e comunque non sostenuti dai sistemi di *welfare*¹³⁹ dell'epoca. L'avvio di questa esperienza ha origine nel settore edilizio per poi estendersi al settore agricolo ed a tutti quei comparti produttivi caratterizzati dalla presenza di piccole e piccolissime imprese, come nel caso dell'artigianato, del commercio e del turismo. Una delle ragioni della diffusione di questi organismi, di tutela di interessi condivisi, era l'assenza di adeguati ammortizzatori sociali in caso di perdita del posto di lavoro e nel passaggio tra un'occupazione ad un'altra. La costituzione, infatti di associazioni caratterizzate da una funzione di garanzia verso le imprese e i lavoratori per le obbligazioni di tipo contrattuale, ha contribuito ad un processo di collaborazione tra capitale e lavoro in contesti destinati a sopportare frequenti cause di instabilità. Preme rilevare che la bilateralità si è diffusa anche in settori solidi del terziario, quali credito, assicurazioni, trasporto aereo, poste, tutti settori privi di ammortizzatori sociali.

A favorire lo sviluppo di iniziative fondate sulla bilateralità è stata l'assenza di adeguati ammortizzatori sociali in caso di perdita di lavoro o nel passaggio tra un'occupazione ed un'altra. Accanto alle finalità assicurative ne persistono altre di carattere retributivo, viene loro attribuito un ruolo "mandatario dei datori di lavoro e dei lavoratori" poiché gestiscono benefici di natura privatistica e pattizia in materia retributiva soprattutto

¹³⁸ Nasce come accordo progettuale. Successivamente si indica che il livello potrà essere regionale o provinciale e oggetto delle prestazioni la formazione, la mutualizzazione dell'indennità di malattia, infortunio, maternità, forme di sostegno al reddito, raccolta di quote a carico delle imprese con partecipazione dei lavoratori. Accordo Interconfederale Nazionale del 21 dicembre 1983; Accordo Interconfederale Nazionale del 27 febbraio 1987 che costituisce il Fondo per l'Artigianato; Accordo Interconfederale Nazionale del 21 luglio del 1988 istituisce la rappresentanza sindacale e il sostegno alle imprese e ai lavoratori in occasioni di eventi di forza maggiore.

¹³⁹ Paparella D., La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane, Working Paper, Cesos, 2002. Consultabile al sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

sulle quote di salario differito¹⁴⁰. Durante questo periodo, un reticolo di Enti bilaterali a base locale e regionale si era costruito intorno ai sistemi di piccole e piccolissime imprese; secondo alcuni osservatori¹⁴¹ questo ha concorso a stabilizzare l'occupazione ed ha contribuito al rafforzamento della competitività dei sistemi locali di piccole imprese.

Fino al 1993 le funzioni prevalenti erano di tipo assicurativo, retributivo e sindacale. La bilateralità ha contribuito all'incremento della sindacalizzazione e al consolidamento della rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali nonché allo svolgimento dell'attività sindacale, favorendo il finanziamento delle attività di rappresentanza e di servizio ai lavoratori e la mutualizzazione dei costi dell'attività sindacale vera e propria. Successivamente si sono susseguiti accordi considerati strategici alla riconversione degli Enti bilaterali, ma la vera svolta accade nel 1993¹⁴², è infatti l'anno in cui sembrano coincidere tutte le premesse per il rilancio in Italia del confronto sul dialogo sociale, sulla partecipazione, anche in relazione ad alcune tematiche divenute di colpo centrali: istruzione e formazione professionale. Da allora in poi lo Stato ha esercitato la sua iniziativa attraverso l'affidamento parziale o totale di funzioni pubbliche alle organizzazioni rappresentative di interessi e nello specifico, a quelle dei lavoratori e degli imprenditori. Grazie alla concertazione triangolare realizzata con l'intervento dello Stato, il campo di intervento degli organismi bilaterali si amplia comprendendo materie più vicine all'interesse pubblico piuttosto che a quello privato. Le funzioni pubblicistiche affidate al sistema della bilateralità sono strettamente correlate al sistema di relazioni industriali presenti in quel territorio e in quel momento. Indubabilmente la formazione professionale è risultata essere il terreno privilegiato di questo confronto, ha favorito lo sviluppo della bilateralità anche perché di interesse comune a tutti i settori. La bilateralità diviene una sede di elaborazione permanente degli interessi tra le parti che ne potenzia l'azione verso gli altri soggetti politici ed istituzionali. Gli Enti bilaterali affrontano così tematiche che ne

¹⁴⁰ Miscione M., Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 1997.

¹⁴¹ Lagala C., L'artigianato, in Bellardi L. (a cura di), *Relazioni Industriali e Contrattazione Collettiva in Italia (1945 – 1992)*, vol. 2, Bari, Cacucci Editore, 1992.

¹⁴² L'accordo interconfederale del luglio 1993 costituisce un punto di svolta nell'assetto del sistema delle relazioni sindacali in Italia. E' un accordo che ad una parte di tipo prescrittivo (assetto contrattuali) si affianca contenuti di ordine programmatico (bilateralità). Con l'accordo si è avviato un processo complesso, che ha visto la costruzione di una rete di organismi con una pluralità di finalità e scopi che chiamano in causa una molteplicità di attori. Gli esiti fin qui consolidati hanno consentito di pervenire a soluzioni istituzionali ed organizzative differenziate, alla definizione di missioni e all'attuazione di compiti diversificati tra loro, Paparella D., *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, Working Paper, Cesos, 2002. Consultabile al sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

stemperano i caratteri sindacali per assumere i connotati di ente integrativo delle politiche pubbliche a livello settoriale e locale.

Tra le parole chiave della bilateralità sembrano potersi menzionare la dimensione gestionale, ovvero il superamento della logica regolativa a favore di una scelta gestionale e la pariteticità, intesa come gestione congiunta delle parti sociali¹⁴³.

La regola della pariteticità, “che costituisce la proiezione sul piano gestionale della caratteristica principale della contrattazione collettiva” è il tratto distintivo rispetto alle normali associazioni riconosciute. Tale regola vale sia ai fini della composizione dell’ente sia per la gestione e la presa di decisioni, dovendo queste per lo più essere assunte con il consenso di entrambe le parti sociali rappresentate. Si può affermare che la bilateralità è, nello stesso tempo, un principio ed un metodo, attraverso il quale le parti sociali decidono di affrontare e risolvere particolari questioni oggetto di confronto, individuando un sistema di strumenti (gli enti bilaterali) al di fuori della contrattazione che vengono partecipati e gestiti congiuntamente da rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori. La bilateralità, in altri termini, è figlia della contrattazione collettiva, ma caratterizzandosi per una propria autonomia giuridica ne rimane, allo stesso tempo, esterna. Nasce per dare risposte concrete a necessità reali, poste dal mercato del lavoro ma si erge su valori ben precisi che, come anticipato, sono individuabili principalmente nella partecipazione, nella sussidiarietà, nell’autonomia delle parti sociali, e nella promozione dei lavoratori e delle imprese. In merito a questi concetti è opportuno portare in evidenza le parole di Napoli, il quale sottolinea come la bilateralità nasca come fenomeno “fai da te” da parte della contrattazione collettiva, senza bisogno dell’intervento dello Stato. Inoltre, nel ricercare le condizioni per l’affermarsi della bilateralità all’interno di un sistema di relazioni industriali, afferma che: “è necessario il superamento dell’unilateralità nella regolazione - requisito che è proprio della stessa contrattazione collettiva - ed occorre il superamento della dimensione conflittuale e negoziale ... mediante l’affermazione della partecipazione e della gestione ... gli enti bilaterali sono organismi di gestione di attività”¹⁴⁴. Ciononostante Romagnoli ci fa notare che “gli enti bilaterali, figli dell’autonomia contrattuale delle parti sociali, prediligono la discrezione, il silenzio, meglio ancora l’oblio, incuranti di destare in questa maniera il sospetto di occultare chissà quali compromissioni”¹⁴⁵. Ebbene quel silenzio viene rotto dalla l.n. 30 e dal successivo decreto legislativo di attuazione n. 276,

¹⁴³ Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, Cedam, 2013, 2.

¹⁴⁴ Napoli M., *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in *Ius*, 2003, 236.

¹⁴⁵ Romagnoli U., *Enti bilaterali: possibili risposte*, in *Lavoro e Diritto*, 2003.

prima di quella data, infatti, sebbene gli enti bilaterali fossero già esistenti, pochi, tra i giuslavoristi, se ne erano occupati.

All'interno delle relazioni industriali del sistema italiano, il fenomeno del bilateralismo viene considerato quale risorsa peculiare e pratica consolidata nel tempo e per questo agli inizi di questo millennio viene ulteriormente valorizzato. Grazie all'influenza delle politiche comunitarie e alla successiva Riforma del mercato del lavoro¹⁴⁶ le sono state affidate altre e "nuove" funzioni. Nonostante le apparenze, gli enti bilaterali non sono una creazione della Legge Biagi, la Riforma ha solo attribuito un riconoscimento legislativo a questi organismi bilaterali, è stata loro data la possibilità di svolgere una serie di attività e funzioni nell'ottica di concorrere alla realizzazione della Riforma stessa. Innegabilmente gli enti bilaterali ramificati sul territorio, svolgevano e svolgono una serie di funzioni¹⁴⁷ tipiche del *welfare state*, dopo la Riforma si aggiunge un'ulteriore novità in materia di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro poiché viene loro offerta la possibilità di svolgere alcune attività sino ad allora riservate al monopolio pubblico, in definitiva la Riforma Biagi affida alla bilateralità tre specifiche aree. Una delle competenze attiene alla strutturazione del mercato del lavoro ed anche alla gestione di prestazioni integrative o sostitutive rispetto al sistema generale obbligatorio di sostegno al reddito. Con particolare riferimento al nuovo contratto di apprendistato, l'Ente bilaterale si fa carico della programmazione e della determinazione delle modalità di attuazione della formazione professionale in azienda. Sempre alla bilateralità si demanda la funzione certificatoria dei contratti di lavoro, anche in funzione di un corretto utilizzo dei contratti di somministrazione di lavoro e di appalto. Questo per prevenire le controversie giudiziali sul piano dell'esatta qualificazione del contratto di lavoro, nonché dei processi di *outsourcing*. Ancor oggi la bilateralità esprime

¹⁴⁶ Legge 30/2003, denominata "legge Biagi" (legge n.30/2003 e relative norme di attuazione). Le attribuzioni degli "enti bilaterali" sono elencate nella stessa definizione posta dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 276/2003: "organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento".

¹⁴⁷ Dall'integrazione del reddito nei periodi di sospensione del lavoro a favore dei lavoratori licenziati per ragioni oggettive o economiche, alla formazione ed aggiornamento professionale per i lavoratori e gli imprenditori, dall'integrazione alle prestazioni economiche spettanti in caso di malattia, infortunio e maternità, all'assistenza e sostegno per soddisfare particolari bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie fino ad arrivare in alcuni casi all'assistenza per le vertenze in materia di lavoro.

aspetti e forme di responsabilità paritetica simili a quelli che le hanno generate, eppure queste stesse finalità originarie stanno diventando null'altro che accessorie. In particolare è con la c.d. "Legge Biagi" che è stato sancito un esplicito riconoscimento di carattere generale del ruolo della bilateralità. Le attribuzioni degli "enti bilaterali" sono elencate nella stessa definizione posta dall'art. 2, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 276/2003:

a) la promozione di un'occupazione regolare e di qualità; b) l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; c) la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità d'attuazione della formazione professionale d'azienda; d) la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti svantaggiati; e) la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; f) la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità e congruità contributiva; g) lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; h) ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

Le funzioni dunque degli enti bilaterali spaziano da ambiti quali l'erogazione di prestazioni contrattuali o integrative di *welfare*, la formazione professionale, la sicurezza del lavoro, sino all'ausilio per un miglior funzionamento del mercato del lavoro, a finalità di studio ed osservazione economica settoriale, passando per il consolidamento, anche a livello finanziario dell'organizzazione sindacale ed ancora il dare piena applicazione ai Contratti collettivi nazionali e contribuire alla lotta contro il lavoro sommerso.

Il legislatore del 2003 non ha adottato una disciplina di sostegno che avrebbe potuto promuovere la modellistica esistente di relazioni stabilite dalle parti sociali, ma ha tentato una sorta di funzionalizzazione con la previsione di compiti e funzioni tendenzialmente di amministrazione e mediazione di conflitti sindacali negli enti bilaterali¹⁴⁸.

Tenendo presente l'insieme dei molteplici e variegati compiti ad essi affidati, tali organismi hanno assunto nel tempo un ruolo che trascende la loro origine privatistica, in virtù dell'interesse anche solo indirettamente pubblico tutelato. Si pensi all'erogazione di misure assistenziali o di sostegno del reddito ad integrazione o in sostituzione di quelle pubbliche o agli interventi in materia di formazione professionale, di progettazione di percorsi formativi e di riqualificazione professionale, o ancora ai compiti svolti in tema di sicurezza del lavoro.¹⁴⁹ Le discussioni all'indomani del d.lgs. 276 del 2003 furono molte, registrandosi opinioni diametralmente opposte. Senza volerci dilungare sul punto, basti sapere che a

¹⁴⁸ Martinengo G., Gli enti bilaterali dopo il d.lgs. 276/2003, in *Lavoro e Diritto*, 2006.

¹⁴⁹ Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Cedam, 2013, p. 5.

fronte delle inedite competenze assegnate agli enti bilaterali, la dottrina si presentava divisa tra gli studiosi che intravedono pericoli di snaturamento delle tradizionali funzioni di rappresentanza sindacale e di deriva “istituzional-corporativa¹⁵⁰” e, coloro che, sul versante opposto considerano la bilateralità come un efficace strumento per rispondere alle esigenze di un mercato del lavoro sempre più frantumato e flessibile, e immaginavano gli enti bilaterali come una nuova frontiera atta a rivitalizzare le parti sindacali¹⁵¹. A posteriori si può evidenziare che i sindacati non hanno dato corso a quella funzionalizzazione degli enti bilaterali, con tanto di definizione degli enti e di attribuzione di compiti amministrativi e di mediazione nel rapporto di lavoro e nei conflitti sindacali come immaginata dalla riforma del mercato del lavoro del 2003. Gli enti non hanno assunto ruolo di certificatori né assunto ruolo di intermediazione di manodopera, anzi hanno proseguito la strada come intrapresa dalle parti sociali. Si temeva che con la legislazione del 2003 ci fosse una rottura con il passato relativamente alla bilateralità, in quanto non si limitava ad incentivare quanto negozialmente costituito ma affidava agli enti un insieme di funzioni pubbliche. Ma ciò già accadde con la l. n. 662 del 1996 in cui agli enti bilaterali furono assegnate funzioni sostitutive del sistema pubblico di ammortizzatori sociali. E così con la l. n. 388 del 2000 che affida ai fondi bilaterali la gestione pubblica della formazione continua. Così successivamente al 2003 altri provvedimenti come quelli per gli ammortizzatori in deroga (l. n. 80/2005; l. n. 2/2009) ove l'intervento bilaterale è condizione per l'erogazione del reddito da parte del sistema pubblico. Pertanto, con la bilateralità, fenomeno proprio delle parti sociali, il sistema pubblico debba dialogare costantemente. In questo dialogo il legislatore deve considerare, in una logica di equilibrio, tra un indebita istituzionalizzazione degli enti e perciò di una loro strumentalizzazione ai fini di delegare funzioni pubbliche e l'opportunità di costruire un sistema sinergico e virtuoso tra pubblico e privato/collettivo¹⁵². Infine, sembra chiaro, dall'esperienza del 2003, che imporre alla bilateralità fini, obiettivi e scopi sostituendosi alle parti sociali sia controproducente. D'altro canto la possibilità di integrazione di ruoli tra pubblico e privato è anche stato un sistema vincente, salvo la non retrocessione da parte statale nell'erogare le prestazioni e servizi ai lavoratori.

Le ultime attività e le nuove funzioni che volta per volta hanno implementato lo strumento bilaterale, sembrano dover supplire o integrare proprio gli strumenti universali

¹⁵⁰ Martinengo G., Gli enti bilaterali dopo il d.lgs. 276/2003, in *Lavoro e Diritto*, 2006.

¹⁵¹ Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Cedam, 2013.

¹⁵² Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia ed eteronomia*, Cedam, 2013, 17.

necessari a coniugare le esigenze di giustizia sociale con la competitività delle imprese. Sempre più spesso, attraverso l'esperienza relativamente collaudata degli Enti bilaterali, le parti sociali e il legislatore hanno inteso e intendono favorire uno sviluppo di ammortizzatori sociali, finanziati e gestiti su base mutualistica ed extra-statuale, senza che ciò comporti eccessivi oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Questo modifica ancor di più il ruolo delle parti sociali che, attraverso questi Enti sono delegati a esercitare funzioni altrimenti ed altrove esercitate dallo Stato: pensiamo alla gestione di previdenza e sanità oppure alla vasta problematica inerente alla sicurezza sui luoghi di lavoro¹⁵³.

Da più parti è stato sottolineato che quegli aspetti di iniquità e inefficienza di cui il nostro sistema è pervaso, devono essere attenuati o definitivamente risolti dal Governo centrale o locale, anche attraverso un'azione virtuosa delle proprie amministrazioni. Solo il legislatore può attuare una revisione strutturale e di stampo universalistico delle politiche sociali pubbliche mentre invece l'ausilio bilaterale può solamente concorrere in chiave complementare e non certo sostitutiva. Questo ultimo concetto viene rafforzato da quanti sostengono che la bilateralità deve essere esperienza locale di cooperazione soprattutto fra le piccole imprese e lavoratori, deve promuovere risorse comuni ma private; può essere un buon strumento integrativo, che si aggiunge ma che si non sostituisce alle prestazioni fornite dallo Stato. Sulla base di questo quadro¹⁵⁴, si sono creati due opposti schieramenti: il primo considera gli Enti bilaterali "come una sorta di frontiera del futuro, come il modo specifico con cui i sindacati possono valorizzare la loro funzione" invece il secondo li considera come "strumento di ... corruzione delle stesse funzioni naturali della rappresentanza sindacale"¹⁵⁵. Senza propendere per alcuno degli schieramenti è chiaro ed evidente che come in qualsiasi altro sistema innegabilmente anche in quello bilaterale esistono elementi di criticità. Innanzi tutto gli Enti bilaterali sono di derivazione contrattuale ed i modelli contrattuali si diversificano tra realtà e realtà, se il modello contrattuale è provinciale allora anche l'Ente bilaterale lo è, ma se gli Enti che erogano prestazioni sono strumenti tecnici allora devono fare i conti con il mercato, se hanno delle strutture tecniche che costano e la dimensione territoriale non è idonea a raggiungere una "massa critica" quale soluzione adottare? Sorgono delle strutture che non sempre si giustificano, inoltre le strutture si possono autoalimentare e la crisi dei sistemi associativi

¹⁵³ D. Lgs. 9 aprile 2008 n. 81 - Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

¹⁵⁴ Sicuramente la bilateralità con la sua istituzionalizzazione nella L. n. 30/2003, può rappresentare un sistema di implementazione della partecipazione diffuso in tutti i settori e in tutti i territori.

¹⁵⁵ Martinengo G., Enti bilaterali: appunti per la discussione, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2, 2003.

può ulteriormente spingere nella direzione di favorire la nascita di queste strutture autoreferenziali. Il rischio che ne deriva è che alcune di queste strutture che pure nascono per obiettivi condivisibili, finiscano per avere costi di gestione talmente alti che mettono in discussione le stesse prestazioni. Inoltre, si pensi, che questi Enti gestiscono quantità economiche non indifferenti; anche per tutelare le organizzazioni e le persone che vi lavorano conviene che le strutture siano sempre più certificate, con un'adeguata divisione tra la gestione, l'indirizzo e il controllo. Come pure non si può prescindere dalla qualità della gestione, dalla trasparenza amministrativa e dalla chiarezza degli statuti e dei regolamenti.

In generale la bilateralità è sicuramente un fenomeno radicato nel luogo e vicino al lavoro, in quanto fornisce servizi e prestazioni che corrispondono alle esigenze del territorio, delle persone e delle imprese, salvaguardando il patrimonio di professionalità coinvolto. Senz'altro questo è il quadro offerto dal comparto artigiano. L'artigianato, infatti, rappresenta la più radicata esperienza di bilateralità intersettoriale, essendo costituita da un sistema di enti bilaterali che comprende trasversalmente tutti i settori produttivi e dei servizi. È un sistema nato dalla contrattazione delle parti sociali con l'obiettivo di dare risposte mirate a bisogni di tantissime imprese di piccole dimensioni diffuse sul territorio. I primi istituti, nati negli anni Ottanta del secolo scorso, avevano la funzione di sostegno al reddito dei lavoratori in caso di sospensioni dal lavoro derivanti da crisi aziendali e gli interventi in caso di calamità naturali. Nell'attuale contesto socio economico, caratterizzato dal perdurare della crisi, la bilateralità, attraverso lo strumento del sostegno al reddito, ha fornito e continua a fornire un contributo straordinario alla tenuta dell'occupazione. La bilateralità, nel comparto dell'artigianato, per esempio, esercita la sua azione anche in relazione all'ambiente e alla sicurezza sul lavoro, alla formazione, alla sanità integrativa e previdenza complementare, ed eroga svariate prestazioni e servizi alle imprese ed ai lavoratori individuate sulla base delle esigenze dei territori, che vanno dai contributi per l'innovazione a quelli per le spese scolastiche per i figli dei dipendenti.

2. Natura giuridica, obbligatorietà, funzioni e prestazioni degli organismi paritetici

Il quadro degli enti bilaterali è assai diversificato sia da un punto di vista delle funzioni sia da un punto di vista dei settori produttivi e dei territori coinvolti. In certe

regioni (Emilia Romagna, Veneto) hanno avuto un sviluppo proficuo, più che in altre e con riguardo a determinati snodi dell'organizzazione sociale del *welfare* (sostegno al reddito, assistenza e previdenza integrativa, formazione professionale, sicurezza sul lavoro). Il primato del livello locale concorrono le caratteristiche territoriali dei mercati del lavoro e del sistema occupazionale, le risorse economiche che conseguentemente ne discendono sul finanziamento degli enti.

Nell'Ordinamento giuridico gli Enti bilaterali sono istituiti come "enti di Fatto" o in linea di massima configurati come associazioni non riconosciute ex art. 36 c.c., di associazioni sindacali e datoriali. Ma non mancano ambiguità con enti che contemplan come iscritti o soci le stesse imprese e i lavoratori. Gli enti bilaterali sono organismi di natura associativa promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali, all'atto della loro istituzione sono stati stipulati accordi specifici sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Altri autori preferiscono la definizione di associazioni non riconosciute di mutua assicurazione sulla base dello scopo comune e non lucrativo che li contraddistingue. Romagnoli fa leva sulla convergenza degli interessi per accostare la fattispecie ai "consorzi tra imprese", nel senso che l'ente è preposto a svolgere un'attività volta a soddisfare interessi condivisi¹⁵⁶. Comunque sia restano enti di origine sindacale costituiti e regolati dai contratti collettivi, con gestione paritaria fra i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro¹⁵⁷. Sono attori sociali che operano secondo una logica d'azione partecipativa e non conflittuale, in modo autonomo ma nel rispetto delle politiche imprese dai soggetti fondatori in sede contrattuale, valorizzando la partecipazione, la sussidiarietà, l'autonomia delle parti sociali e la promozione dei lavoratori e delle imprese¹⁵⁸.

Gli enti bilaterali sono dotati di autonomia e titolarità nei rapporti giuridici e rappresentano sedi stabili e specializzate di confronto, volte a favorire una collaborazione fra le parti sociali. Gli enti bilaterali ricevono contribuzioni previste dalla contrattazione collettiva a carico delle imprese e, talvolta, a carico dei lavoratori per il perseguimento degli scopi istituzionali (integrativi e di completamento delle prestazioni del *welfare* pubblico

¹⁵⁶ L'Autore evidenzia: "nemmeno lo storico antagonismo degli interessi tra gli associati all'ente bilaterale [...] impedisce ai medesimi di identificare uno scopo comune di rilevanza cruciale, nel presupposto che il perseguimento di tale scopo non può inquinare o adulterare la dinamica delle restanti relazioni intersindacali, Romagnoli U., Enti bilaterali: possibili risposte, in *Lavoro e Diritto*, 2003, 262.

¹⁵⁷ Paparella D., *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, Working Paper, Cesos, 2002. Consultabile al sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

¹⁵⁸ Reginelli A., *Gli enti bilaterali nella riforma del lavoro: un primo bilancio*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, XVI, 2006.

notoriamente diversificato per categorie e settori nel nostro Paese) di cui sono destinatari i lavoratori delle imprese contribuenti¹⁵⁹. Normalmente, pertanto, sono funzionali ad una effettiva tutela dei lavoratori attraverso l'erogazione diretta di prestazioni sia contrattuali che integrative di *welfare*, nonché un miglior funzionamento del mercato del lavoro, un consolidamento della sindacalizzazione e infine il finanziamento delle organizzazioni rappresentative che compongono gli stessi enti¹⁶⁰. Infatti in tutti gli enti bilaterali, è presente una forma di finanziamento atto a sostenere il modello di relazioni sindacali, quindi non solo a generare le risorse per far funzionare le strutture dell'ente bilaterale ma anche quelle delle soggettività sindacali che vi hanno dato vita. Spesso gli Enti bilaterali hanno tra le altre anche finalità di studio e di osservazione economica del settore che li ha espressi. I dati di base legati alle contribuzioni, aggregati diventano preziosissime banche dati e fonti di informazione sull'andamento dei settori e dell'economia in generale, per le parti che li hanno promossi, e strumenti di supporto per la definizione di politiche contrattuali. Talvolta gli enti bilaterali amministrano risorse salariali dei lavoratori, soprattutto in settori caratterizzati da elevata mobilità (casse edili), in modo da poter consentire ai lavoratori di fruire di riposi retribuiti e delle quote di salario differito o legato all'anzianità con modalità simili a quelle di lavoratori di altri settori economici pur nella strutturale precarietà e discontinuità del tipo di lavoro¹⁶¹.

Oltre a quella di associazione non riconosciuta, essi possono assumere altre vesti giuridiche (società a responsabilità limitata o consorzi); hanno un presidente che li rappresenta legalmente, sono dotati di organi deliberativi, amministrativi, e di controllo composti in via paritetica da esponenti delle associazioni datoriali e di quelle dei lavoratori. In sintesi si può dire che gli enti bilaterali presentano essenzialmente tre caratteristiche: sono composti e gestiti pariteticamente da rappresentanti delle parti sociali che stipulano i contratti che li istituiscono; erogano ai lavoratori ed alle imprese prestazioni e servizi finanziati dai contributi a carico dei singoli datori di lavoro e, in misura diversa, dei

¹⁵⁹ Tra gli scopi troviamo l'integrazione al reddito per sospensioni in settori ove non opera la cassa integrazione guadagni ordinaria; integrazione al reddito per lavoratori licenziati per ragioni oggettive o economiche; integrazioni alle prestazioni economiche di malattia, infortunio, maternità; oltre a questi scopi possono essere contemplati altri che si estendono a coprire ulteriori bisogni dei lavoratori e anche delle imprese: formazione e aggiornamento professionale per lavoratori e imprenditori; investimenti aziendali finalizzati al consolidamento delle imprese e/o al miglioramento delle condizioni ambientali e di sicurezza dei luoghi di lavoro e dei mezzi di lavoro; assistenza e sostegno ai bisogni dei lavoratori e delle loro famiglie quali borse di studio per i figli e integrazioni per prestazioni sanitarie. Si veda: Martinengo G., Enti bilaterali: appunti per la discussione, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2, 2003.

¹⁶⁰ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Ediesse, Roma, 2005.

¹⁶¹ Martinengo G., *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, XVII, 2, 2003.

lavoratori; sono soggetti giuridici autonomi rispetto alle stesse parti sociali che li costituiscono.¹⁶² Per quanto riguarda il rapporto col territorio, le formule accolte nel panorama della bilateralità sono svariate: livello nazionale/settoriale o interconfederale (artigianato); livello territoriale/provinciale o regionale (formazione professionale). Il livello territoriale locale spesso contratta la nascita dell'ente bilaterale e le sue funzioni operative, mentre i livelli superiori della contrattazione hanno funzioni generali di indirizzo.

Abbiamo chiarito precedentemente come gli enti bilaterali, da punto di vista tecnico-giuridico sono enti costituiti dalle parti firmatarie di un contratto collettivo, i quali in genere assumono la forma giuridica dell'associazione non riconosciuta ex art. 36 c.c. oppure dell'associazione con personalità giuridica. In quanto associazione, ciò che ufficialmente determina la nascita dell'ente bilaterale è l'atto costitutivo dell'associazione medesima, cioè la formale approvazione dello statuto da parte dei soci perché è solo con questo atto formale che l'ente acquisisce una propria e autonoma soggettività giuridica. Gli associati, cioè le associazioni delle imprese e i sindacati firmatari del contratto collettivo, attraverso la sottoscrizione del contratto manifestano la volontà di costituire l'ente, non lo costituiscono effettivamente; in altri termini si può dire che il contratto collettivo istituisce l'ente bilaterale senza costituirlo.¹⁶³ Ancora si potrebbe asserire che il contratto collettivo non è l'atto costitutivo dell'ente bilaterale ma un atto preliminare con il quale le parti manifestano la volontà di associarsi nell'ente bilaterale. Ne deriva logicamente che tutti gli enti bilaterali hanno natura contrattuale in quanto sono costituiti sulla base di un obbligo contrattuale; all'origine si colloca, infatti, l'atto di autonomia privata che non è l'iscrizione all'organismo ma la sottoscrizione dell'accordo istitutivo dello stesso. L'impresa che applica il contratto collettivo, sia essa iscritta o no alle associazioni firmatarie, si obbliga volontariamente al regolamento contrattuale e ad adempiere a tutti gli obblighi derivanti dal contratto, compresi quelli legati alla costituzione dell'ente bilaterale. Questa sintetica spiegazione permette già di comprendere la problematicità sottesa all'orientamento che ritiene non vincolanti le norme dei contratti collettivi istitutive degli enti bilaterali perché classificate come "clausole obbligatorie". Ora preme puntualizzare che l'inferenza relativa all'origine contrattuale degli enti bilaterali trova conferma anche nell'ipotesi in cui questi ultimi siano istituiti dalla legge che attribuisce loro alcune specifiche funzioni. In altri termini in tutti i casi in cui è la legge ad istituire gli enti bilaterali con la finalità di assegnare loro funzioni in

¹⁶² Bellardi L., De Santis G., *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 7.

¹⁶³ Bellardi L., De Santis G., *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 36.

via esclusiva o concorrente con la contrattazione collettiva (formazione continua interprofessionale, sicurezza sui luoghi di lavoro, previdenza complementare), la volontà di costituire l'ente è riconducibile in via esclusiva all'autonomia privata che trova espressione mediante il contratto collettivo; la legge, dunque, legittima gli enti bilaterali a svolgere una funzione o rendere una determinata prestazione.

La gestione degli Enti Bilaterali è affidata al Consiglio di Amministrazione, i componenti sono designati direttamente dalle organizzazioni sindacali che hanno aderito all'accordo istitutivo e sono strettamente paritetici: una metà degli amministratori rappresenta i datori di lavoro e l'altra i lavoratori. Proprio la presenza di questi due centri di interesse ben diversificati quali sono i sindacati antagonisti, individua una diversità tra gli Enti bilaterali e le associazioni non riconosciute poiché, in quest'ultimo caso prevale la comunanza di scopo che caratterizza direttamente e nella stessa maniera la posizione giuridica degli associati. Anche il sistema puramente mutualistico differisce dal sistema degli Enti bilaterali: nel sistema della mutualità l'adesione è sempre volontaria viceversa, sia pure con qualche incertezza della normativa e con diversità a seconda del settore d'appartenenza, nel secondo caso l'adesione è sostanzialmente obbligatoria¹⁶⁴. Nello specifico caso degli Enti bilaterali già una sentenza del 1986¹⁶⁵ ha ribadito che gli stessi possono essere configurati come Enti di fatto, dotati di autonomia ed idonei ad essere titolari di rapporti giuridici propri, distinti dai soggetti che ad essa hanno dato vita e da coloro¹⁶⁶ ai quali sono destinati i servizi e le prestazioni che ne costituiscono gli scopi¹⁶⁷. L'amministratore è responsabile della corretta gestione dell'associazione inoltre, in virtù di un principio sancito dalle norme sia fiscali che interpretative, risponde anche della concreta fornitura di quelle prestazioni che rientrano nella contribuzione. Il sistema generale degli

¹⁶⁴ Negli Enti Bilaterali si persegue un interesse più lungimirante che implica il riconoscimento reciproco tra le parti. Il sistema mutualistico pare essere più debole perché l'adesione avviene se c'è l'interesse economico delle imprese.

¹⁶⁵ Giurisprudenza di legittimità Cass. civ., sez. lav., 6 marzo 1986, n. 1502, MGL, 1986.

¹⁶⁶ Nello specifico sono i datori di lavoro e i lavoratori. Non hanno personalità giuridica tuttavia sono dotate di una relativa autonomia patrimoniale anche se soltanto imperfetta. In particolare: la legge riconosce validità agli accordi degli associati relativamente all'ordinamento interno e all'amministrazione (art. 361). Si tratta infatti di atti di autonomia privata che sono pienamente vincolanti per coloro che vi hanno aderito purché rispettino i limiti stabiliti dall'ordinamento a tutela dell'interesse generale; i contributi degli associati e i beni con questi eventualmente acquistati formano il fondo comune dell'associazione. Il fondo comune è vincolato al raggiungimento dello scopo proprio dell'ente, pertanto i creditori particolari degli associati non possono agire su di esso.

¹⁶⁷ Pertanto essi hanno la capacità processuale di stare in giudizio in persona dell'organo che ne ha per statuto la rappresentanza legale, questa è la figura del presidente. In tal modo, la giurisprudenza, li ha assimilati alle associazioni non riconosciute; ma non ha mancato di sottolineare come l'assimilazione non equivale a identità.

Enti bilaterali è espressione del sistema contrattuale; solo il legislatore potrebbe intervenire sulla rappresentanza dei soggetti e la norma *erga omnes*¹⁶⁸ sui contratti. Già dalla Riforma del mercato del lavoro del 2003, la normativa che ha sostenuto la bilateralità è sempre stata orientata ad applicare un modello premiale più che strettamente sanzionatorio. Questo nuovo approccio è stato sperimentato anche per fare emergere il lavoro nero: invece di punire si cerca di invogliare con una qualche forma di incentivo chi vuole uscire dalla clandestinità. Sulla obbligatorietà un intervento Ministeriale¹⁶⁹ ha acclarato che qualora una disposizione di legge imponesse l'iscrizione a un sindacato o ad Enti di derivazione sindacale come quelli bilaterali, la stessa sarebbe posta in contrasto con l'art. 39 Cost. il quale sancisce il principio di libertà sindacale, e di libertà sindacale negativa in particolare¹⁷⁰. Gli enti bilaterali sono istituiti ed inseriti nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro con accordo tra le parti sociali. Il contratto collettivo come i contratti in generale ha forza di legge tra le parti, attualmente il riferimento al contratto di categoria rileva la giusta retribuzione. Individuare la retribuzione applicabile al lavoratore significa misurare oltre alla paga base anche fattori quali le ferie annuali retribuite, i riposi e i permessi retribuiti, gli scatti di anzianità e la tredicesima mensilità. In particolare le Casse edili diversamente da altri Enti bilaterali, erogano in favore dei lavoratori alcune prestazioni in sostituzione di obblighi dovuti dal datore di lavoro. Anche la Cassazione in una delle sue pronunce, ha precisato che gli accantonamenti e le contribuzioni alle suddette Casse si considerano parte

¹⁶⁸ L'art. 10 della l. n. 30/2003 modificò la norma dell'art. 3 l. n. 151/1993: "per le imprese artigiane, commerciali e del turismo rientranti nella sfera di applicazione degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali e territoriali o aziendali, il riconoscimento di benefici normativi e contributivi è subordinato all'integrale rispetto degli accordi e contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale": con ciò sponsorizzando una estensione *erga omnes* anche della parte obbligatoria dei contratti collettivi, pertanto anche quelli relativi alla bilateralità.

¹⁶⁹ Circ. Min. welfare 15 gennaio 2004, n. 4, relativa al problema dell'integrale rispetto degli accordi e contratti collettivi ai fini del godimento dei benefici normativi e contributivi. La locuzione "integrale rispetto degli accordi e contratti" (contenuta nel nuovo testo dell'articolo 3 del decreto legge 22 marzo 1993, n. 71, in luogo della originaria espressione "integrale rispetto degli istituti economici e normativi stabiliti dai contratti collettivi di lavoro") subordina il riconoscimento dei benefici economici e contributivi alla integrale applicazione della sola parte economica e normativa degli accordi e contratti collettivi, e non anche della parte obbligatoria di questi ultimi. oltre che con i principi di diritto comunitario della concorrenza. Circolare ministeriale n.43 del 2010 invece evidenzia che se i contratti collettivi dispongono il riconoscimento a vantaggio dei lavoratori dei trattamenti garantiti dagli enti bilaterali o come servizio erogato dall'ente o come equivalente economico erogato dall'impresa allora la disposizione diventa di natura normativa, perciò vincolante per ogni impresa che applica quel contratto collettivo. In altre parole la prestazione dell'ente diventa un diritto individuale di natura contrattuale. In tal senso anche l'art. 10 della l. n. 30/2003 dove sottolinea che la concessione di benefici contributivi è subordinata all'integrale rispetto degli accordi/contratti collettivi, Bellardi L., De Santis G. (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011.

¹⁷⁰ Carinci F., *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 206; Mariucci L., *Interrogativi sugli Enti bilaterali*, in *Lavoro e Giurisprudenza*, 2003, 171; Grandi G.Z., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lavoro e Giurisprudenza*, 2, 2003, 194.

della retribuzione¹⁷¹. Seguendo questa impostazione, le clausole contrattuali in materia di iscrizione e versamenti alle Casse edili pare debbano essere ricondotte non alla parte obbligatoria del contratto collettivo, ma a quella economico-normativa. Conseguentemente, l'iscrizione e il versamento alla Casse edili si configurerebbe come un vero e proprio obbligo per le imprese che operano nel campo degli appalti pubblici e privati.

Anche il Ministero del Lavoro¹⁷² propende per l'obbligatorietà, ai fini del rilascio del Durc, dell'iscrizione alle Casse edili nonché dei relativi versamenti per tutte le imprese del settore edile che operano nel campo degli appalti pubblici e privati. Secondo alcuni l'interpretazione adottata dalla circolare ministeriale pone forti dubbi di costituzionalità ma tali dubbi potrebbero almeno in parte essere superati ritenendo l'iscrizione e il versamento alle Casse edili come un onere piuttosto che un obbligo per le aziende che vogliono lavorare negli appalti pubblici e privati.

Il reticolo di enti bilaterali a base locale e regionale che si è costruito intorno ai sistemi di piccole e piccolissime imprese ha concorso a stabilizzare l'occupazione, fornendo ai lavoratori servizi su base individuale, e ha costituito la base per azioni sistematiche che hanno contribuito a rafforzare la competitività dei sistemi locali di piccole imprese¹⁷³. Assai variegata sono le forme della bilateralità per denominazione, tipo e provenienza delle risorse, ambito di intervento; possono spaziare dal livello aziendale, territoriale e nazionale. Di fatto costituiscono un sottosistema del "sistema" delle relazioni industriali, sono luoghi di confronto tra le parti sociali dove si affrontano tematiche di interesse comune, queste possono essere ricomprese in due macro aree che attengono: alla retribuzione, per rendere effettivi diritti retributivi altrimenti non facilmente esigibili a causa dell'elevata frammentazione sia delle imprese come dei rapporti di lavoro ed anche per favorire la lotta al lavoro sommerso soprattutto in quei settori più compromessi. Al *welfare*, per dare piena applicazione ai Ccnl come pure per integrare o ricalibrare il *welfare* statale¹⁷⁴. Proprio per

¹⁷¹ Cass. 10 maggio 2001, n. 6530, cit., in motivazione, che richiama l'art. 29, comma 3, D.L. 23 giugno 1995, n. 244, convertito in legge n. 341/1995.

¹⁷² Circolare n. 5/2008 ministero del lavoro (DURC, documento unico di regolarità contributiva). Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha emanato la Circolare n. 5 del 30 gennaio 2008 con cui chiarisce alcuni punti oscuri relativi al DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva). Il DURC non può essere sostituito da una autocertificazione (sentenza n. 4035 del 25 agosto 2008 del Consiglio di Stato); la Legge finanziaria 2007 (L. 296/2006), ha previsto che l'accesso delle aziende ad ogni tipo di beneficio, normativo o contributivo, sarebbe stato subordinato al suo possesso.

¹⁷³ Paparella D., La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane, Working Paper, Cesos, 2002. Consultabile al sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

¹⁷⁴ Settori dove è difficile la sindacalizzazione dei luoghi di lavoro Per surrogare istituti e procedure della rappresentanza e della negoziazione collettiva in settori sindacalmente deboli. Dove risulta tradizionalmente

questo sono stati istituiti in settori ad alta frammentazione sia delle imprese che del lavoro quali sono appunto: l'artigianato, il commercio, il turismo, l'agricoltura e l'edilizia.

Quello dell'artigianato è il comparto dove più si è sviluppato il sistema della bilateralità: è un ente intercategoriale e confederale. Il sistema a partire dall'esperienza delle Casse Mutue Artigiane per l'integrazione di malattia ed infortunio si evolve, dapprima regionalmente quando nascono le prime esperienze sul territorio in Lombardia, in Veneto ed in Emilia Romagna ed infine si sviluppa in forma policentrica. Sono esistite ed esistono ancora diversità territoriali, innegabilmente come per tutti gli enti bilaterali, anche quelli artigiani si sono sviluppati al meglio dove il sistema di relazioni sindacali è più consolidato. Nelle Marche ed in Piemonte la nascita dell'Ente Bilaterale fa da volano allo sviluppo delle relazioni sindacali, caso alquanto diverso è quello dell'Umbria dove il livello molto debole di relazioni sindacali si riflette nella difficoltà con cui si sviluppa l'Ente bilaterale. Il Sud del Paese non è tutto omogeneo, ma è qui che notoriamente il sistema delle relazioni sindacali risulta essere più debole. Gli enti bilaterali sono nati, inoltre, per far fronte ad alcuni adempimenti obbligatori quale quello relativo alla gestione del fondo di sostegno al reddito. Questo spiega l'esistenza di conflitti tra organizzazioni e struttura tecnica degli enti bilaterali. Il fenomeno della bilateralità è visibile in Sicilia ma è in parte presente anche in Puglia e in Calabria. Invece in Campania questa situazione si sta superando e in Sardegna si assiste ad uno sviluppo sia del sistema delle relazioni sia delle attività dell'Ente. Ad oggi l'ente bilaterale nazionale dell'artigianato¹⁷⁵ gode di una propria autonomia rispetto ai enti regionali e si può considerare come un vero e proprio sistema a rete. L'Ebna¹⁷⁶ e l'Ente bilaterale per la formazione nell'artigianato (Fondartigianato), hanno rapporti permanenti con Inps e Ministero del Lavoro per la gestione delle disposizioni da emanare, inoltre è controparte nel confronto con il Ministero delle Finanze in merito alla soluzione di problematiche di carattere fiscale e tributario¹⁷⁷.

arduo anche applicare la contrattazione collettiva soprattutto di secondo livello. Integrare forme di previdenza; disoccupazione; sanità; formazione professionale.

¹⁷⁵ Nel corso degli anni, a volte con notevoli ritardi, si sono costituiti gli enti nelle altre realtà territoriali. Nel 1998 viene completata la realizzazione degli enti in tutte le regioni, mentre nel 1997 viene costituito l'Ente nazionale dell'Artigianato che parte operativamente l'anno successivo.

¹⁷⁶ L'Ente Bilaterale Nazionale i cui soci sono: Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai, Cgil, Cisl, Uil. Tra l'altro ha il compito di coordinare eventuali interventi di solidarietà a fronte di eventi eccezionali o calamità naturali.

¹⁷⁷ <http://www.ebna.it/>.

Gli enti bilaterali del Turismo e del Commercio¹⁷⁸ nascono nella seconda metà degli anni '80 e si possono in qualche modo definire anch'essi intercategoriale e confederali date le loro caratteristiche intrinseche. Il settore del turismo può vantare una discreta esperienza nell'ambito degli organismi bilaterali¹⁷⁹, nei primi anni Settanta si ritrovano isolate quanto esemplari iniziative, in particolare: l'Associazione provinciale romana albergatori e le organizzazioni sindacali di settore si impegnavano alla costituzione di uno strumento che potesse contribuire a risolvere pacificamente i contrasti che i provvedimenti di riduzione del personale potevano determinare nei rapporti di lavoro aziendali. La svolta avvenne nel 1991: con il rinnovo del contratto nazionale venne istituito l'Ente bilaterale a livello nazionale¹⁸⁰, si voleva dare una competenza unitaria per accomunare gli interessi dei diversi comparti produttivi. Venne inoltre stabilita la creazione di Enti bilaterali a livello regionale seguendo il principio della competenza primaria in materia di turismo e di formazione professionale attribuita alle regioni¹⁸¹. Significativo è l'accordo del 19 luglio 1996 con il quale, al fine di favorirne l'iscrizione venne stabilito che l'impresa che avesse omesso il versamento delle quote all'Ente sarebbe stata tenuta a corrispondere al lavoratore un elemento distinto della retribuzione di importo pari alle suddette quote. For.Te. è il Fondo paritetico per la formazione continua dei dipendenti delle imprese che operano nel

¹⁷⁸ Nel commercio, l'ingresso ufficiale degli enti bilaterali nella contrattazione avviene con l'articolo 12 della parte prima del contratto collettivo nazionale di settore del 28 marzo 1987, poi perfezionato con l'accordo del 20 luglio 1989. Le parti sociali, constatate la lentezza e le difficoltà incontrate nella diffusione degli enti, hanno concordato con il contratto collettivo nazionale del 3 novembre 1994 il rilancio della bilateralità attraverso l'istituzione di un ente bilaterale nazionale (Ebinter poi Ebc), costituito però solo nel 1995.

¹⁷⁹ Gli enti del Turismo e del Commercio hanno anche alcune possibilità di intervento in materia di mercato del lavoro, in particolare nelle commissioni bilaterali per la certificazione e il controllo degli accessi al lavoro (contratti a causa mista, contratti a termine, contenzioso contrattuale) nel settore lo sviluppo di queste modalità di azione è antecedente alla nascita degli Enti bilaterali stessi. Tratto dal sito: <http://www.entibilaterali.va.it/>.

¹⁸⁰ La successiva costituzione di Ebnt ha segnato ufficialmente il passaggio alla fase operativa con l'avvio della stipula degli accordi territoriali propedeutici alla istituzione degli enti Ebt appunto territoriali. Nell'accordo interconfederale successivo, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, viene stabilito che per il settore le funzioni dell'organismo paritetico possano essere svolte all'interno degli enti bilaterali territoriali. Importanti, infine, le attribuzioni con il contratto collettivo del 22 gennaio 1999 delle funzioni di supporto in materia di conciliazione delle vertenze individuali di lavoro e quelle riguardo all'attività di intermediazione tra domande e offerta di lavoro e sulla possibilità di attivare un sistema di sostegno al reddito per quei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione e/o riorganizzazione aziendale.

¹⁸¹ Con tale accordo si chiarivano i principali ambiti di intervento dell'Ebt che si concentravano in tre filoni di attività: iniziative in materia di formazione e qualificazione professionale, iniziative per il sostegno temporaneo del reddito dei lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione o crisi aziendale e interventi per il sostegno al reddito dei lavoratori stagionali che partecipino a corsi di formazione dell'ente stesso.

Terziario e che comprende: Commercio¹⁸², Turismo, Servizi, Logistica, Spedizioni, Trasporti¹⁸³.

L'agricoltura si è storicamente caratterizzata per la presenza di forme di tutela bilaterale, basti ricordare le casse “*extra legem*” degli anni '50, è dichiaratamente categoriale ed il sistema ha articolazioni sia nazionali che provinciali¹⁸⁴. In questo settore la bilateralità a livello locale non è uniforme, in alcune realtà provinciali gli organismi bilaterali non sono stati effettivamente costituiti oppure, laddove costituiti non assicurano sempre attività e/o prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale. Non è un caso che il riordino e la valorizzazione della bilateralità siano punti strategici si veda in tal senso l'avviso comune in materia di lavoro e previdenza in agricoltura¹⁸⁵. Dato per scontato che il lavoro in agricoltura è articolato sul territorio, proprio per questo l'azione di riordino deve avviarsi a livello decentrato; “l'obiettivo comune rimane quello di dare vita ad un unico organismo bilaterale per ciascun territorio provinciale in cui unificare le funzioni attualmente distribuite nei diversi organismi ed a cui attribuire anche nuovi compiti”. Tutto quanto contenuto nel documento deve essere accolto e fatto proprio dal Governo e dal legislatore ed è a costoro che si chiede il sostegno legislativo necessario anche per allargare la platea dei soggetti contribuenti¹⁸⁶. Il Fondo paritetico nazionale interprofessionale per la formazione continua in agricoltura¹⁸⁷ è stato autorizzato dal Ministero del Lavoro con decreto del 28 febbraio del 2007, anche questo Fondo nel rispetto delle modalità fissate dal

¹⁸² Fondo Covelco dei lavoratori del commercio.

¹⁸³ Possono aderire al Fondo le imprese italiane che operano in tutti i settori economici. Promosso da Concommercio, Confetra e Cgil, Cisl, Uil, For.Te. opera a favore delle imprese aderenti e dei loro dipendenti. L'obiettivo principale di For.Te. è favorire l'utilizzo della formazione continua da parte delle aziende e dei lavoratori.

¹⁸⁴ Le casse *extra legem* nate per indennità integrative in caso di malattia, infortunio, maternità. A livello Nazionale sono: For.Agricoltura, Agrifondo, Osservatorio, Agriform Fislaf, Fia sanitario, Comitato Paritetico per la sicurezza, Commissione Pari Opportunità, Ente bilaterale sul mercato del lavoro. A livello provinciale: Cassa extra- legem, Osservatorio, Comitato per la sicurezza, Comitato per il mercato del lavoro, Scuola agricola.

¹⁸⁵ Protocollo d'intesa chiusura di un percorso di negoziazione iniziato ad aprile 2009, nella notte del 23 giugno 2009, Coldiretti, unitamente a tutte le Parti sociali del settore agricolo, ha sottoscritto il terzo avviso comune in materia di lavoro e previdenza in agricoltura.

¹⁸⁶ Composto da imprese e lavoratori. Sulla base di un modello, che ancorchè non espressamente citato nel documento, di fatto è molto simile a quello delle Casse Edili. Rendere cioè in qualche modo obbligatoria, anche per le imprese non associate, l'adesione e quindi la contribuzione e partecipazione al sistema della bilateralità di settore. Tale obiettivo se raggiunto consentirebbe di conseguire economie di scala tali da assicurare ai lavoratori livelli di prestazioni più elevate senza incidere sui costi dell'impresa o addirittura riducendoli.

¹⁸⁷ For.Agricoltura è un'associazione riconosciuta costituita da Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Cgil, Cisl, Uil e Confederatia ai sensi dell'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e successive modifiche e integrazioni. For.Agricoltura non ha fini di lucro ed opera in favore delle imprese e dei relativi dipendenti del settore agricolo, nonché di tutti i soggetti, anche non appartenenti al settore agricolo, che optano per l'adesione al Fondo. Secondo le modalità legislative: dall'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n.388 e successive modifiche ed integrazioni.

legislatore, promuove e finanzia in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali.

Le Casse edili si affermano negli anni '50 e '60, sorgono come strumento per favorire alcune prestazioni contrattuali altrimenti difficilmente usufruibili data l'estrema frammentazione del settore, si sono poi aggiunte altre prestazioni quali l'integrazione del trattamento economico per malattia e infortunio e l'assistenza sanitaria integrativa. Il modello delle Casse edili si realizza a livello provinciale, prevede un coordinamento nazionale rappresentato dalla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili¹⁸⁸ e vede la contemporanea presenza di altri organismi bilaterali a seconda dell'ambito di intervento. Nel sistema coesistono Enti per la formazione professionale e Comitati paritetici territoriali per la sicurezza del lavoro tutti collegati a referenti nazionali. Nel sistema delle Casse edili confluiscono anche enti bilaterali facenti capo al sistema Edilcassa¹⁸⁹, questi ultimi sono prevalentemente amministrati a livello regionale ma soprattutto, si diversificano in quanto le organizzazioni imprenditoriali che vi aderiscono non appartengono al sistema della Confindustria. La formazione professionale dell'industria della costruzioni è realizzata in Italia, da un sistema formativo nazionale paritetico: Formedil è stato costituito nel 1980 dalle Associazioni firmatarie del Contratto collettivo nazionale di lavoro edilizia industria¹⁹⁰. Il sistema formativo edile si avvale di un organismo centrale, delle sue articolazioni regionali e di una rete di scuole edili dislocate nei territori provinciali. Le attività di formazione vengono realizzate dalle territoriali secondo le esigenze del mercato del lavoro locale. Il sistema di formazione dell'industria delle costruzioni dispone di risorse proprie

¹⁸⁸ Ai sensi dell'art. 36 e seguenti del Codice Civile tra Ance, Sindacati nazionali Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil è stata costituita La Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili, di seguito definita Cnce, è l'organismo paritetico nazionale per l'indirizzo, il controllo ed il coordinamento delle Casse edili. Partecipano a pieno titolo alla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili i rappresentanti delle Organizzazioni artigiane Anaepa-Confartigianato, Anse-Assoedili-Cna, Fiae- Casartigiani, Clai, secondo le disposizioni del presente Statuto. La Cnce non ha scopi di lucro ed ha sede in Roma. costituita il 10 novembre 2004 Tratto da: www.cnce.it

¹⁸⁹ Alla Edilcassa Abruzzo aderiscono le organizzazioni imprenditoriali della piccola e media industria (Aniem, Confapi), dell'artigianato (C.n.a., A.c.aiI. - C.l.a.a.i.) e della Cooperazione (Lega delle Cooperative, Confcooperative e A.g.c.i.) oltre ai rappresentanti dei lavoratori (Fillea - Cgil; Filca - Cisl; Feneal - Uil).

¹⁹⁰ Regolato dall'articolo 90 del Contratto collettivo nazionale di lavoro per le imprese edili. ANCE, Feneal-Uil Filca-Cisl Fillea-Cgil ed è gestito in modo paritetico dalle medesime organizzazioni attraverso i seguenti organi: - Comitato di Presidenza composto dal Presidente, di nomina imprenditoriale, e dal Vice Presidente, di nomina sindacale; - Consiglio di Amministrazione composto di 12 membri, designati in modo paritario dalle organizzazioni firmatarie del CCNL edilizia industria; - Collegio sindacale composto di 3 membri, due designati paritariamente dalle parti sociali, il terzo, che assume la carica di Presidente, designato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

che sono quantificate dal Ccnl di settore¹⁹¹: L'esperienza della formazione nel settore dei poligrafici è significativa: l'Ente nazionale istruzione professionale grafica è stato costituito a seguito di specifica norma inserita nel contratto nazionale di lavoro del 27 ottobre 1949¹⁹², ha assunto nel 1955 l'attuale denominazione di Enipg. L'Ente ha collaborato e collabora in sede nazionale con i Ministeri competenti in materia, vale a dire quello del Lavoro e quello della Pubblica Istruzione¹⁹³.

Sembra che la strada intrapresa dagli enti, negli anni antecedenti agli interventi del legislatore promozionali sulla bilateralità, li abbia trasformati in strutture competitive sull'erogazione delle provvidenze: con le proprie capacità di erogazione veloce, di buona conoscenza delle imprese, di mutuo riconoscimento delle parti sociali essi rappresentano una versione avanzata di gestione regionale/territoriale dell'assistenza alle imprese e ai dipendenti¹⁹⁴. L'ambito locale dove le trasformazioni in atto nel mercato del lavoro è sempre stato l'ambito in cui sono sorte le esperienze bilaterali. Di conseguenza, anche l'ambito di riferimento per le azioni relative alle politiche dell'occupazione e del lavoro e di tutela negoziale dei lavoratori dovrebbe essere quello locale. Non a caso questa è la dimensione privilegiata dell'azione delle strutture bilaterali che figurano come erogatori di prestazioni e informazioni e relazioni che possono contribuire a fronteggiare la sfida della flessibilità del mercato del lavoro.

Se l'origine contrattuale appare come caratterizzante la creazione del sistema della bilateralità, l'elemento fondante, comune a tutte le esperienze, è la creazione di risorse e beni collettivi fondati sull'appartenenza sociale e sulla creazione di fiducia e di impegni reciproci tra gli attori sociali nel perseguimento di finalità strategiche comuni che si stanno affermando come cruciali nel sistema produttivo¹⁹⁵. Viste per sommi la genesi, il sistema

¹⁹¹ Dispone di: un finanziamento dello 0,02% calcolato sulla massa salari nazionale è destinato a finanziare la struttura Formedil nazionale; un finanziamento pari all'incirca l'1% della massa salari calcolata su base provinciale, concorre a finanziare le singole scuole edili.

¹⁹² L'Enipg è finanziato dalle imprese grafiche per lo 0,010% del monte salari, con il 75% di questa somma destinata ai comitati provinciali. I Comitati provinciali che attualmente risultano costituiti e attivi sono a Bari, Bergamo, Como, Genova, Milano, Parma, Perugia, Roma, Torino, Verona, Varese.

¹⁹³ Sua specifica finalità istituzionale, il coordinamento e il potenziamento, senza scopi di lucro, delle iniziative dirette alla formazione professionale delle maestranze grafiche ed alla loro elevazione culturale, costituendo, in tal modo, il qualificato tramite tra il settore del lavoro e quello della scuola. Dopo che è stata attribuita alle Regioni la competenza in materia di formazione professionale (legge quadro n. 845/1978) con cui è stata disciplinata in maniera organica la materia, l'Enipg insieme con i Comitati Provinciali ha avviato una fattiva collaborazione con le Regioni stesse, www.enipg.it/Costituzione.htm

¹⁹⁴ Perulli P., Sabel C.F., *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 1996.

¹⁹⁵ Paparella D., *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, Working Paper, Cesos, 2002. Consultabile al sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

bilaterale e alcune esperienze bilaterali ora si affronterà l'intervento riformatore del legislatore più incisivo in tal senso dopo la legge promozionale sulla bilateralità (la c.d. legge Biagi).

3. I fondi di solidarietà nella Legge n°92 del 2012

I fondi di solidarietà nella L. n. 92 del 2012 rappresentano l'unico tentativo reale di revisione degli istituti di sostegno del reddito per mancanza di lavoro.

L'obiettivo contenuto nella riforma Fornero di universalizzazione della tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro è affidato prevalentemente ai Fondi di solidarietà bilaterali. In realtà, la scelta di politica sociale compiuta in relazione a tali fondi, pur collocandosi in linea di continuità con i precedenti del passato, costituisce uno "scossone sistematico"¹⁹⁶ nell'area degli ammortizzatori sociali, portandoli alle estreme conseguenze. Il riferimento normativo implicito del nuovo istituto è il modello già configurato dall'art. 2, c. 28, l. n. 662/1996 (legge finanziaria 1997) per l'apprestamento di forme di assistenza e previdenza in favore di lavoratori in esubero, impiegati in settori, diversi da quello industriale, non coperti dal sistema degli ammortizzatori sociali¹⁹⁷. Il "modello" è caratterizzato dal potere del Governo di emanare disposizioni atte a promuovere e regolamentare la costituzione da parte della contrattazione collettiva di fondi destinati ad assicurare ai lavoratori prestazioni varie (dalla formazione e riqualificazione professionale, a prestazioni economiche a sostegno del reddito) e, dall'ulteriore accreditamento della risalente esperienza degli enti bilaterali. I fondi sono previsti a costituzione "obbligatoria", presso tutte le imprese con più di 15 dipendenti appartenenti a settori non coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali (art. 3, c. 10). La finalità è quella di assicurare ai lavoratori dipendenti di datori di lavoro non rientranti nel campo di intervento della Cig una tutela in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, per cause

¹⁹⁶ Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, Cedam, 2013.

¹⁹⁷ Cinelli M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in AA.VV., *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, in <http://csdle.lex.unict.it/docs/generic/Il-dibattito-sulla-riforma-italiana-del-mercato-del-lavoro/3206.aspx>.

tipizzate dalla normativa in materia di Cigo e Cigs¹⁹⁸. Si tratta, sostanzialmente, di fondi sostitutivi, il cui ambito di intervento è ricavabile in negativo da quello della Cig.

L'attivazione dei fondi è rimessa ad accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, stipulati dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 92. L'individuazione dell'ambito di applicazione dei fondi con riferimento al settore di attività e alla natura giuridica dei datori di lavoro, compete, invece, ai decreti "non regolamentari" del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia, che istituiscono i fondi come gestione dell'Inps, dunque senza attribuzione di personalità giuridica. A dette fonti eteronome, infatti, dovrà farsi ricorso: quanto ad ambito di applicazione del Fondo stesso, compresa la "soglia dimensionale" o "classe di ampiezza"; quanto a disciplina delle prestazioni; quanto a entità delle aliquote contributive; quanto ad eventuali modifiche dell'atto istitutivo; quanto, infine, a costituzione del comitato amministratore. Difatti, è previsto che alla gestione di ciascun Fondo sia chiamato a provvedere un comitato amministratore nominato dal Ministro e composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali e da rappresentanti dei ministeri vigilanti ma è anche previsto che alle riunioni di detto comitato partecipi il collegio sindacale dell'Inps, e, con voto consultivo, il relativo direttore generale (o un suo delegato).

Tra i destinatari della protezione non sono immediatamente inclusi i dirigenti, ai quali sono applicabili le prestazioni dei fondi e i correlativi obblighi contributivi solo se ciò è "espressamente previsto" dalle fonti istitutive dei fondi¹⁹⁹. Peraltro, sembra doversi escludere che la citazione degli accordi collettivi tra le fonti istitutive dei fondi indichi una inclusione dei lavoratori parasubordinati fra i soggetti protetti, data l'assenza del richiamo alla figura del committente nella disciplina normativa, oltre al fatto di individuare l'ambito applicativo sempre con riferimento ai settori e non a specifiche categorie di lavoratori o di contratti di lavoro. Inoltre, gli accordi vengono qualificati come collettivi ma i fondi

¹⁹⁸ Garofalo D., Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 10, 2012, 1010. Si tratta dei fondi utilizzabili dalle imprese che hanno la forza lavoro di seguito indicata: commercio da 16 a 50 dipendenti; artigianato con più di 15 dipendenti, salvo che risentano dell'influsso gestionale prevalente di una impresa rientrante nel campo di intervento della Cig (art. 12, legge n. 223); agenzie di viaggio e turismo da 16 a 50 dipendenti; credito; assicurazioni; poste; ferrovie; società di gestione aeroportuale e società da queste derivate (con abrogazione dell'art. 2, 37° comma, legge n. 203/2008, che prevedeva l'intervento Cigs e la mobilità per queste società); società di gestione del trasporto aereo (con abrogazione dell'art. 1-bis, legge n. 291/2004, che prevedeva l'intervento Cigs e la mobilità per queste società).

¹⁹⁹ Tursi A., I fondi di solidarietà bilaterali, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O., Giappichelli, Torino, 2013. 483 – 493.

finanziati essenzialmente dai datori di lavoro, il che non accade nel caso dei parasubordinati.

Gli accordi e i contratti costitutivi dei fondi possono prevedere che in essi confluisca l'eventuale fondo interprofessionale istituito dalle medesime parti firmatarie ai sensi dell'art. 118 della l. n. 388/200, in tal caso nel fondo bilaterale può confluire l'eventuale fondo interprofessionale, già istituito, nonché il contributo integrativo ex art. 25, 4° comma, legge n. 845/1978, ad esso destinato. La previsione di tale confluenza dei fondi nel sistema della bilateralità, per la verità, ha suscitato in dottrina alcune perplessità in merito alla circoscrizione ai soli fondi ove vi sia coincidenza tra le parti firmatarie (dal momento che i fondi interprofessionali operano a livello intersettoriale); al limite dei 15 dipendenti fissato per i fondi di solidarietà che accrescerebbe ulteriormente la disomogeneità tra le due tipologie di fondi, nonché in merito ad un presupposto sviamento dei fondi dall'obiettivo della formazione a quello di sostegno del reddito²⁰⁰.

La obbligatorietà della costituzione dei fondi da riferirsi alle organizzazioni sindacali, insieme alla forte componente eteronoma nella loro regolamentazione, pone un problema di compatibilità con il principio di cui all'art. 39, c. 1, Cost., sicché la maggior parte della dottrina ha sostenuto che detta obbligatorietà debba intendersi piuttosto come «doverosità dello strumento»²⁰¹, ovvero sostenendosi che non di obbligo si tratterebbe, ma di onere²⁰². Ed infatti, nella ipotesi di inerzia delle parti sociali è prevista l'istituzione di un Fondo di solidarietà residuale per l'integrazione salariale, per quei settori, tipologie di datori di lavoro e classi dimensionali comunque superiori ai 15 dipendenti, non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, per i quali non siano stipulati entro il 31 marzo 2013 gli accordi collettivi di attivazione (19° comma). Il Fondo residuale, operativo dal 1° gennaio 2014, garantisce la stessa prestazione sostitutiva base dei fondi bilaterali, non anche le prestazioni aggiuntive (art. 3, 4° e 19° c.)²⁰³. Si riscontra, in tal modo, un “sistema di tutele legalmente necessitato, con correlata obbligatorietà della partecipazione ad esso da parte dei

²⁰⁰ Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, Cedam, 2013, 106.

²⁰¹ Cinelli M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in AA.VV., *Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro*, in <http://csdle.lex.unict.it/docs/generic/Il-dibattito-sulla-riforma-italiana-del-mercato-del-lavoro/3206.aspx>.

²⁰² Ferraro G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in WP C.S. D.L.E. “Massimo D’Antona”. IT – 143/2012 e in *Mass. giur. lav.*, 2012, 492: il quale li differenzia da quelli di previdenza complementare per l'obbligatorietà della loro istituzione e la conseguente vincolatività di carattere generale nei confronti di tutti i possibili destinatari, risultando ancora più marcata l'interdipendenza funzionale tra le tutele di carattere pubblicistico e quelle che vengono integralmente delegate alle parti private.

²⁰³ Tali commi sono stati modificati dall'art. 1, 251° c. let a), l. n. 228/2012 e dall'art. 7, 5° c. let. c), nn. 1,2 e 4 l. n. 99/2013

destinatari, secondo lo schema proprio della sussidiarietà orizzontale, che esige l'intervento pubblico solo ove necessario per sussidiare il carente intervento privato"²⁰⁴. Ed è il Fondo residuale a sanzionare l'obbligatorietà del sistema. Ciò induce a rilevare come, a differenza dei contributi versati ai fondi di cui all'art. 2, 28° comma, che hanno natura privata, trovando la loro fonte nel contratto collettivo istitutivo dei fondi, reso in seguito efficace erga omnes dal decreto ministeriale di recepimento, i contributi ai fondi Fornero siano dichiarati obbligatori per legge ed hanno natura pubblica²⁰⁵.

È previsto anche che Fondi di solidarietà bilaterali, a costituzione facoltativa, possano essere costituiti al fine di operare nei settori già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali, al fine di integrarne le relative prestazioni. Nei settori nei quali siano operanti, alla data dell'entrata in vigore della legge n. 92, "consolidati sistemi di bilateralità e in considerazione delle peculiari esigenze dei predetti settori" è stato introdotto, invece, il "modello alternativo" dei fondi di solidarietà bilaterali. La previsione appare quanto mai opportuna, anche in relazione alle ridotte dimensioni dei datori di lavoro operanti nei settori "ad elevata bilateralità" (in particolare, l'artigianato, il turismo, l'edilizia) che rischia di lasciare esclusi dalla tutela gran parte degli operatori di settore che non raggiungono i 16 dipendenti. In questo caso, il modello di riferimento del passato più vicino sembra essere quello dell'art. 19 della l. n. 2/2009. Secondo il nuovo modello "alternativo", le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, comparativamente più rappresentative a livello nazionale, possono nello stesso termine previsto per l'attivazione dei fondi bilaterali, adeguare le fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali, alle finalità dell'art. 3, prevedendo misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa. Il modello risulta però meno eteronomamente contingentato, al punto da definire l'adeguamento dei fondi pre-esistenti come una forma di "bilateralità pura" in contrapposizione a quella "spuria" dei nuovi fondi, rispetto ai quali l'intervento eteronomo è più incisivo²⁰⁶. Infatti, viene lasciato agli accordi e ai contratti collettivi di definire l'aliquota della contribuzione ordinaria (purché non inferiore allo 0,20%), la tipologia di prestazioni, l'adeguamento dell'aliquota in funzione dell'andamento della gestione ovvero dell'aggiornamento delle prestazioni, i criteri e i requisiti per la

²⁰⁴ Tursi A., I fondi di solidarietà bilaterali, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O., Giappichelli, Torino, 2013, 507.

²⁰⁵ Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, Cedam, 2013, 119.

²⁰⁶ Liso F., *Prime osservazioni su alcuni aspetti fondamentali dei fondi bilaterali puri*, in www.bollettinoadapt.it, 2012.

gestione del fondo stesso²⁰⁷. Gli accordi istitutivi non sono recepiti in decreti ministeriali, né i fondi vengono costituiti presso l'Inps, come avviene nel modello base di bilateralità congegnato dalla riforma. D'altra parte, alla disciplina ministeriale è rimessa la determinazione dei requisiti di professionalità ed onorabilità dei gestori dei fondi e dei criteri per la contabilità, oltre ad un rafforzamento del controllo e al monitoraggio dell'andamento del fondo²⁰⁸.

La prestazione sostitutiva, a carico di tutte e tre le tipologie di fondi di solidarietà, viene garantita attraverso l'erogazione di un " assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale, di durata non superiore a un ottavo delle ore complessivamente lavorabili da computare in un biennio mobile" (art. 3, cc. 4 e 31). Nel contempo, i fondi sia sostitutivi, sia quelli integrativi, cioè istituiti nei settori coperti dalla CIG, sono anche abilitati alla erogazione facoltativa di prestazioni integrative di quelle erogate dall'assicurazione sociale per l'impiego, di assegni straordinari a sostegno dei processi di esodi incentivati dei lavoratori anziani, di forme di concorso al "finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale" (art. 3, cc. 11 e 32). Quanto agli aspetti finanziari si stabilisce che la provvista del Fondo sia costituita, in via principale, dalla "contribuzione ordinaria", fissata per decreto e "ripartita tra datori di lavoro e lavoratori nella misura, rispettivamente, di due terzi e di un terzo"; con l'aggiunta del "contributo addizionale" (quantificato per decreto, e comunque non inferiore all'1,5 per cento) a carico del datore di lavoro che ricorra alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa), e del "contributo straordinario" (in misura corrispondente al fabbisogno di copertura di bilancio) a carico del datore di lavoro che eroghi prestazioni straordinarie di supporto a processi di esodo incentivato di lavoratori anziani²⁰⁹. Invece, per il finanziamento del Fondo residuale si prevedono contributi fissati in via ordinaria per decreto a carico dei "settori coperti", e ripartiti tra datori di lavoro o lavoratori secondo gli stessi criteri validi per i Fondi bilaterali.

²⁰⁷ Cinelli M., Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro, in AA.VV., Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro, in <http://csdle.lex.unict.it/docs/generic/Il-dibattito-sulla-riforma-italiana-del-mercato-del-lavoro/3206.aspx>.

²⁰⁸ Garofalo D., Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 10, 2012, 1010 – 1012.

²⁰⁹ Per rendere possibile il relativo adeguamento, è prevista (art. 3, c. 45) la revisione sia dei Fondi di solidarietà, di cui all'art. 2, c. 28, l. n. 662/1996 (art. 3, c. 47); sia del Fondo speciale per il sostegno del reddito e la riqualificazione del personale del trasporto aereo, di cui all'art. 1 ter, l. n. 291/2004 (art. 3, c. 44); sia del Fondo bilaterale di solidarietà diretto a favorire la riorganizzazione della Società Ferrovie dello Stato, di cui all'art. 59, c. 6, l. n. 449/1997.

Si evince, pertanto, come il costo del *welfare* negoziale sia interamente addossato ai datori di lavoro e solo per il contributo obbligatorio, in quota ai prestatori di lavoro²¹⁰. D'altra parte, tanto per i Fondi bilaterali (modello base e modello alternativo), quanto per il Fondo residuale è previsto l'obbligo del pareggio di bilancio, ponendosi serie questioni circa la garanzia di effettività della tutela, dal momento che le prestazioni, sia facoltative che obbligatorie, dovranno essere concesse "previa costituzione di specifiche riserve finanziarie, entro i limiti delle risorse acquisite". Di conseguenza, il comitato amministratore non solo dovrà predisporre, fin dalla costituzione dei Fondi stessi, bilanci di previsione a 8 anni, ma dovrà esercitare la facoltà di proporre modifiche sia quanto ad importi delle prestazioni, sia quanto ad entità dei contributi ogni volta che ciò si renda necessario per garantire detto pareggio. Tale obbligo, comporta anche che, ove il comitato non adempia o comunque in caso di necessità di assicurare il pareggio di bilancio ovvero di far fronte a prestazioni già deliberate o da deliberare, l'aliquota contributiva possa essere modificata direttamente con decreto direttoriale dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia con potere sostitutivo. In ogni caso, in assenza dell'adeguamento contributivo di cui al comma 29, l'INPS è tenuto a non erogare le prestazioni in eccedenza²¹¹, escludendosi, quindi, l'operatività del principio di automaticità delle prestazioni²¹².

4. Il ruolo della bilateralità nella gestione degli ammortizzatori sociali a seguito delle Riforme

L'intervento ultimo che segue la l. n. 92 del 2012 è il c.d. *Jobs Act* e i relativi decreti attuativi della legge delega (l.n. 183 del 2014). Il nuovo sistema di sostegno tendenzialmente universale del reddito, già impostato in gran linea dalla legge n. 92 del 2012, ora ampliato nella durata ed esteso a più beneficiari.

²¹⁰ Garofalo D., Gli ammortizzatori sociali per la Riforma Fornero, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 10, 2012, 1010 – 1013.

²¹¹ I fondi, pur incardinati presso l'INPS, «restano in larga misura "separati" dal sistema pubblico di previdenza sociale; ed infatti, la legge impone una chiara autonomia finanziaria degli stessi, sia nella fase di costituzione delle provviste finanziarie, che in quella di erogazione delle prestazioni, che, ancora, in quella di gestione.

²¹² Tursi A., I fondi di solidarietà bilaterali, in *Il Nuovo Mercato del Lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013*, Cinelli M., Ferraro G., Mazzotta O. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2013: sostiene che il principio di automaticità garantisce il diritto alla prestazione, ove non siano stati maturati i presupposti, quando l'imprenditore non abbia versato regolarmente i contributi dovuti, mentre, nel caso in discussione, il diritto viene meno a causa della mancanza di provvista economica derivante da uno squilibrio finanziario del fondo.

L'assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali revisionati dal d.lgs.14 settembre 2015 n. 148²¹³, oltre che dai decreti legislativi n. 149, 150 e 151, propongono, pur con significativi aggiustamenti dei relativi confini, la divisione già tracciata dalla l. n. 92 del 2012 tra l'area di applicazione della cassa integrazione, quella del sistema dei fondi di solidarietà e il residuo ambito nel quale la legge non impone alcun ammortizzatore. Il decreto n.148 mette mano ai fondi di solidarietà con l'obiettivo di promuovere la costituzione di un più inclusivo sistema protettivo obbligatorio fondato sulla bilateralità²¹⁴. Gli articoli dal 26 al 40 del decreto n. 148 riscrivono la disciplina dei fondi di solidarietà introdotti dalla l. n. 92 del 2012²¹⁵, così costruendo un vero e proprio sistema di integrazione salariale parallelo al sistema "classico" d'integrazione del salario in costanza, o meno, del rapporto. Con il d. lgs. 148 del 14 settembre 2015 il legislatore ha raccolto in un unico testo normativo una legislazione previdenziale frammentata stratificata nel corso di circa 70 anni²¹⁶. L'operatività dei fondi si estende, rispetto alla precedente riforma, verso il basso, ovvero dal 1° gennaio 2016 sono coinvolti tutti i datori di lavoro la cui consistenza occupazionale risulti superiore a 5 dipendenti, (non più 15)²¹⁷. La disciplina, individua, ancor oggi, tre tipologie di fondi, e precisamente i Fondi bilaterali, i Fondi bilaterali alternativi e il Fondo residuale²¹⁸. Ad oggi i fondi di solidarietà bilaterali (art. 26), c.d.

²¹³ Il provvedimento è suddiviso in quattro titoli: i primi due sono dedicati alla riscrittura delle discipline della cassa integrazione e dei fondi di solidarietà, il terzo ripropone lo strumento del contratto di solidarietà espansivo, l'ultimo reca un insieme di disposizioni transitorie e finali.

²¹⁴ L'avvio di tal modello, delineato dalla l.n. 92 del 2012 per far fronte alle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro dei dipendenti di aziende con più di 15 dipendenti (ora 5), non coperte da Cig è stato affidato alle parti sociali. Quest'ultime si sono mostrate caute nell'agire soprattutto per l'aggravio di costi per i datori di lavoro. Infatti in quella situazione di stasi ha portato il legislatore ad intervenire più volte dapprima con un differimento temporale del termine per l'adeguamento e degli eventuali accordi. Poi lasciando libere le parti alla costituzione del fondo anche dopo la costituzione del fondo residuale. In quest'ultimo sono confluiti i datori di lavoro non appartenenti a settori e tipologie e classi dimensionali non coperti da altri fondi. Istituiti e adeguati invece i fondi alternativi ex art. 3 co. 14 l. n. 92 del 2012: FSBA (fondo di solidarietà alternativo dell'artigianato, oltre a quello per i lavoratori somministrati, Bozzao P., *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Diritto Lavori e Mercati*, 3, 2015).

²¹⁵ In attuazione della quale il d.m. lavoro 8 giugno 2015, GU 17 agosto 2015 n. 189 istituisce il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo, Solimare.

²¹⁶ Bozzao P., *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Diritto Lavori e Mercati*, 3, 2015.

²¹⁷ La soglia si abbassa per ricomprendere tutti i datori di lavoro che nel semestre precedente abbiano occupato oltre 5 dipendenti, compresi gli apprendisti e i dirigenti. I primi tutelati se contrattualizzati con contratto professionalizzante, i secondi non tutelati se non espressamente previsto.

²¹⁸ Il Fondo residuale dal 1° gennaio 2016 assume come denominazione FIS, Fondo di integrazione salariale, in tale ipotesi i fondi già esistenti ai sensi della l. n. 92 del 2012 se non adeguati alla nuova disciplina confluiranno nel FIS. Per tutti i datori di lavoro non rientranti nel campo di applicazione della Cig, non inclusi nei Fondi bilaterali, ne in quelli alternativi opererà pertanto il FIS, il quale allarga il proprio campo applicativo ai datori di lavoro che occupano mediamente oltre i 5 lavoratori, Nicolini C.A., cinelli M., *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, 2016.

spuri²¹⁹, vengono costituiti nei settori non coperti dalle discipline dell'integrazione salariale, mediante contratti collettivi stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale e recepiti in appositi decreti ministeriali. Così i suddetti fondi vengono incardinati nell'Inps quali autonome gestioni dell'istituto e amministrare da propri Comitati (artt. 36, 37 e 38). Le fonti istitutive devono obbligatoriamente prevedere l'erogazione dell'assegno ordinario, che può essere riconosciuto in costanza di rapporto di lavoro, in presenza delle stesse casuali previste per l'integrazione ordinaria e straordinaria²²⁰. Le fonti istitutive possono prevedere, assicurando la copertura finanziaria, che detti Fondi concedano prestazioni integrative (in termini di importi, durata, o assegni per il sostegno al reddito e contributi per programmi formativi, art. 26 co. 9). Per quanto concerne la possibilità di mantenere i Fondi alternativi, l'art. 27 del decreto fa riferimento ai soli settori dell'artigianato e della somministrazione, per i quali viene riconosciuta l'esistenza di consolidati sistemi di bilateralità. In tal caso, però, i relativi accordi collettivi devono adeguare le discipline dei contributi e delle prestazioni prevedendo l'erogazione dell'assegno ordinario (art. 30), e/o dell'assegno di solidarietà (art. 31)²²¹. Prevedendo la prestazione per un periodo massimo non inferiore a 26 settimane nel biennio, rimodulando l'aliquota di finanziamento che non potrà essere inferiore allo 0,45% (prima era lo 0,20%) ripartita tra datore di lavoro e lavoratore. Inoltre tali Fondi dovranno ricomprendere i datori di lavoro con organico medio superiore ai 5 dipendenti, pena l'intervento del FIS.

²¹⁹ Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritto Lavori e Mercati*, 3, 2015.

²²⁰ L'importo delle prestazioni deve essere almeno pari a quello dell'integrazione salariale (art. 30). La durata massima viene fissata da ciascun fondo ma non deve essere inferiore alle 13 settimane nel biennio mobile e non superiore né ai limiti già imposti dallo stesso decreto n. 148 per le singole casuali di Cig, né al tetto cumulativo dei 24 mesi nel biennio mobile, Nicolini C.A., cinelli M., L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, 2016.

²²¹ La bilateralità artigiana, aderendo al modello previsto art. 3, comma 17 della legge n. 92/2012, aveva adeguato il proprio sistema bilaterale alle finalità previste dalla normativa per il riconoscimento di un'indennità ai lavoratori sospesi con intervento integrativo della bilateralità pari al 20% dell'indennità stessa, confermando quel principio del cofinanziamento degli enti bilaterali che già in passato il legislatore aveva adottato sia con la legge n. 2/2009 che con la legge n. 263/1993 per i contratti di solidarietà difensivi. Con l'abrogazione del comma 17 dell'art. 3 della legge n. 92/2012 operata dal d.lgs. n. 148/2015 poi ribadita dal messaggio INPS n. 6024 del 30 settembre 2015 il legislatore ha così determinato una carenza di tutele per il periodo 24 settembre-31 dicembre 2015. Le parti sociali dell'artigianato, tuttavia, con un accordo interconfederale del 13 ottobre 2015 sono intervenute per colmare tale vuoto, individuando una prestazione erogata dal Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato pari al 40% dell'indennità per lavoratori sospesi dall'attività lavorativa. Il Ministero del lavoro è intervenuto poi, per sanare, anche se in parte, «un evidente vuoto di tutele, a causa del venir meno di una misura prevista, seppur in via sperimentale, sino a tutto il 2015» ritenendo ammissibile il riconoscimento dell'indennità ASPI per sospensioni che decorrono dal giorno prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015 (23 settembre 2015) fino al 31 dicembre 2015 (Circolare 20 ottobre 2015, n. 27).

Anche per questi Fondi è stata riconosciuta la possibilità di erogare prestazioni ulteriori nella logica del riconoscimento della esperienza passata di detti fondi nel aver costruito sistemi di prestazioni integrative (art. 32). Tutti i fondi di solidarietà erogano un assegno ordinario (che opera per le causali Cig, art. 30) e un assegno di solidarietà di cui all'art. 31. Quest'ultimo costituisce la nuova versione dei contratti di solidarietà di tipo B (eliminati dal primo luglio 2016). Tale prestazione viene concessa a fronte della stipula di un accordo collettivo aziendale sottoscritto con i sindacati comparativamente più rappresentativi, che preveda la riduzione d'orario per evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di licenziamento collettivo/plurimi. La durata massima è di 12 mesi nel biennio mobile, riduzione che non deve superare il 60% dell'orario di lavoro complessivamente riferibile ai lavoratori interessati calcolato su base giornaliera, settimanale o mensile, né il 70% dell'orario dei singoli lavoratori, calcolato sull'intero periodo di durata della solidarietà²²². Il Fondo residuale (FIS) completa l'assetto protettivo della bilateralità, infatti, ad esso saranno obbligatoriamente iscritti tutti i datori di lavoro con più di 5 dipendenti non rientranti nel campo di altre misure d'integrazione salariale.

Infine merita rilevare che tutti i Fondi devono presentare un bilancio previsionale ad 8 anni con obbligo di pareggio di bilancio e soprattutto non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità²²³. L'esigenza di una maggiore responsabilizzazione è posta dal legislatore agli equilibri gestionali dei fondi di solidarietà fissando per l'appunto un rigido nesso tra prestazioni erogate e consistenza delle risorse accantonate. Pena, però, la mancata erogazione delle prestazioni, in caso di insufficienza economica con evidente penalizzazione in termini di protezione riconosciuta ai lavoratori²²⁴.

Quest'intervento è solo l'ultimo di una serie di tentativi, succedutisi negli anni, di porre mano alla riforma degli ammortizzatori sociali. In tal senso la dottrina, definendo gli interventi susseguitesesi negli anni relativi agli ammortizzatori sociali, ha bene espresso il concetto definendolo un "cantiere sempre aperto"²²⁵. Con la crisi che da questi ultimi anni attanaglia sempre più, la Società, perdendo il carattere transitorio per divenire una realtà

²²² Nicolini C.A., cinelli M., L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, 2016.

²²³ Sulla base del bilancio di previsione, il Comitato amministratore di ciascun Fondo ha la facoltà di proporre modifiche sia dell'importo delle prestazioni che dei contributi, se del caso ci sia necessità di assicurare il pareggio di bilancio, anche in assenza di proposta del Comitato, l'Inps può non erogare le prestazioni.

²²⁴ Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritto Lavori e Mercati*, 3, 2015.

²²⁵ Liso F., Gli ammortizzatori: un cantiere sempre aperto, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Il Mulino, 2014, 4

endemica, così pure per le riforme degli ammortizzatori sociali che sembrano sempre le ultime e le risolutive diventando in realtà piccoli aggiustamenti. Sembra di procedere sempre a piccoli passi, con operazioni di aggiustamento progressivo. In aggiunta, a quanto sopra, anche le risorse a disposizione gravano sul legislatore in quanto non deve gravare sulla finanza pubblica da oneri aggiuntivi. Tutto ciò fa sì che ogni tentativo di riforma s'imponga con un vizio ad origine, oltre che economico. Le limitate risorse a disposizione ha fatto sì che, analogamente a quanto avvenuto nel 2012, non si sia proceduto ad una vera riforma ma ad una rimodulazione degli istituti in oggetto, ricalibrandone il funzionamento ed ampliandone il campo di applicazione a nuovi beneficiari. Non a caso le due novità introdotte dal d.lgs. n. 22 del 2015, ovvero la DisColl e l'Asdi sono state previste in via sperimentale, salvo proroghe annuali. Ancora a supportare la limitata disponibilità delle risorse economiche è la conferma, nel sistema previdenziale, della logica della solidarietà categoriale, piuttosto che la solidarietà universalistica. Così anche nel *Jobs Act*, non vi alcun schema di reddito minimo garantito, che pare ormai non essere più rinviabile²²⁶. Nell'analizzare le riforme si nota una preponderanza verso tutele più intense a chi contribuisce al finanziamento delle stesse. In ottica di commisurare la durata della prestazione all'anzianità contributiva, e gioca in tal senso anche il principio della condizionalità. Gli interventi delle recenti riforme possono essere contestualizzati all'interno di un disegno riformatore ben più ampio, che ha investito, le regole in materia di flessibilità in entrata e in uscita dal mercato del lavoro oltre che quelle dei servizi per l'impiego e delle politiche attive. Per quanto concerne quest'ultimo tema (d.lgs. n. 150 del 14 settembre 2015) l'intervento riformatore ha voluto porre rimedio all'inadeguatezza dimostrata negli anni dai centri per l'impiego nella gestione proprio delle politiche attive e nell'accertamento degli obblighi derivanti dalla condizionalità per l'operatività delle politiche passive. La riforma ha cercato di garantire un'efficiente collaborazione tra politiche attive e passive: in modo tale che l'accesso al mantenimento di tutti i trattamenti di disoccupazione, così pure gli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro sia subordinato al rispetto di meccanismi di condizionalità più rigidi che in passato. Prevedendo un impianto sanzionatorio articolato e graduato in ragione della gravità del comportamento omissivo del beneficiario della prestazione (artt. 21 e 22)²²⁷. Principio nel

²²⁶ Ravelli F., *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *Giornali di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2015, 147, 3, 512.

²²⁷ Bozzao P., *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Diritto Lavori e Mercati*, 3, 2015.

quale il legislatore riformatore ha bene posto enfasi, al fine di ottenere un certo grado di cooperazione/attivazione dal beneficiario di un sussidio. D'altro canto tale principio non dovrebbe assumere contenuti troppo afflittivi per il lavoratore disoccupato. Il rischio che questo avvenga si produce ogni qual volta che lo stato non è in grado di assumersi i compiti assegnatigli dall'art. 4 Cost. Una corretta applicazione del principio di condizionalità deve infatti fondarsi su un patto tra l'individuo e la parte pubblica: il soggetto disoccupato ha sì l'onere di attivarsi in cambio di un sussidio, ma se l'obiettivo delle politiche pubbliche è quello di promuovere l'inclusione tramite il lavoro, i servizi per l'impiego devono fare la propria parte²²⁸. E' in quest'ottica che si è osservata l'importanza delle istituzioni volte a governare il mercato del lavoro, le quali, non sembrano in grado di garantire transizioni rapide e lavori adeguati ai soggetti coinvolti, pena lo svilimento della professionalità dello stesso. L'atteggiamento del disoccupato ad accettare un lavoro purchessia, per i rigorosi vincoli in termini di condizionalità, inaspriti dalla recente modifica, assumerebbe non più una connotazione promozionale ma quasi punitiva. Perdendo di vista così il concetto stesso di condizionalità ma purè del lavoro.

Ancora, l'entrata in vigore dei decreti attuativi della legge delega n. 183 del 2014 segna un ulteriore tentativo del superamento del dualismo fra protetti e non protetti. Il legislatore, oltre al rilancio dell'assunzione a tempo indeterminato come forma normale di assunzione, favorita sul piano normativo e incentivata sul piano fiscale, ha spostato l'attenzione dalla protezione delle persone che lavorano in azienda alla loro protezione nel mercato. In linea con una protezione non più dal mercato del lavoro ma protezione nel mercato del lavoro. Tutto ciò tramite la predisposizione di un assetto regolativo, in linea di continuità con le innovazioni introdotte dal riformatore del 2012, più organico e razionale ma che risente fortemente dei complessi equilibrismi 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 di garanzia di prestazioni adeguate (art. 38 Cost.)²²⁹.

Ricostruito a livello nazionale il fenomeno della bilateralità, si procederà ad una analisi comparata di istituzioni assimilabili all'esperienza italiana in modo da coglierne, se del caso, difetti o pregi degli stessi.

²²⁸ Ravelli F., Jobs Act e trattamenti di disoccupazione, in *Giornali di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2015, 147, 3, 512.

²²⁹ Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritto Lavori e Mercati*, 3, 2015.

5. La bilateralità e il welfare nei principali ordinamenti europei. Cenni comparatistici

La bilateralità rappresenta un'articolazione dei sistemi di relazioni industriali e, al tempo stesso, di welfare state e politica del lavoro, nella quale gli enti bilaterali e, attraverso di essi, le parti sociali si pongono come regolatori del mercato del lavoro e fornitori di servizi a imprese e lavoratori. Per questo loro radicamento in sistemi di natura istituzionale, le esperienze di tipo bilaterale assumono pesi e forme assai diversificati nei vari paesi in funzione dell'orientamento generale dei diversi modelli nazionali. D'altro canto, però, le principali sfide che gli attori collettivi si trovano oggi di fronte sono sostanzialmente le stesse in tutti i paesi europei, quali scaturiscono dalla prolungata crisi in corso dal 2008 e ancor prima dalla globalizzazione e dai processi di cambiamento tecnologico e, non meno importanti, dall'emergere di nuove domande e nuovi rischi sociali. L'interesse nei confronti di un'analisi della bilateralità deriva in larga parte proprio dalla varietà di realtà osservabili, la quale permette di evidenziare i diversi modi in cui i paesi europei, dal particolare angolo visuale di tale analisi, sono attrezzati a far fronte a un insieme di sfide comuni.

In particolare, la crisi economica globale in atto assume, in Europa, il carattere di crisi fiscale e di gap di competitività. In quanto crisi fiscale implica, in misure diverse a seconda dei paesi, tagli di spesa pubblica e un probabile ridimensionamento dei sistemi di welfare state, mentre il rilancio della competitività passa per una ripresa della dinamica della produttività anche attraverso la riallocazione del lavoro e delle imprese tra settori, quale alternativa alla rincorsa di mere riduzioni di costo del lavoro e unica via per garantire sostenibilità al cd. "modello sociale europeo"²³⁰. Il sistema della bilateralità nelle esperienze dei Paesi europei si fonda su una scelta di partecipazione alla regolazione sociale diversa ma non in contrapposizione con i sistemi di contrattazione collettiva, poiché se è vero che in linea di principio la bilateralità si traduce in forme di associazione delle parti sociali in processi regolatori decisionali e gestionali mentre la contrattazione collettiva si fonda sulla contrapposizione spesso conflittuale degli interessi delle parti stesse, l'esperienza storica ha portato negli anni ad un avvicinamento e soprattutto a forme di integrazione dei due sistemi. Mentre infatti la partecipazione bilaterale ha perso le incrostazioni della confusione degli interessi tipiche delle ideologie e dei sistemi corporativi, la contrattazione si è avviata lungo la linea di sviluppo in cui si combinano elementi di conflitto e di cooperazione e si è incardinata su una procedimentalizzazione del processo negoziale che trova il suo naturale

²³⁰ Sandulli P., Faioli M., Bozzao P., Bianchi M.T., Croce G. (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, in *Quaderni Fondazione G. Brodolini, Studi e Ricerche*, Roma, 2015, 52.

compimento negli istituti partecipativi (commissioni paritetiche, comitati misti, organi paritetici, osservatori congiunti) appositamente previsti dalla contrattazione collettiva delle varie esperienze europee²³¹. Così queste esperienze di pariteticità divengono il perno della governabilità delle relazioni industriali, poiché il problema per il sindacato non è solo acquisire con il conflitto negoziale più potere, ma anche di superare, gli ostacoli, ai fini di un suo esercizio efficiente, di fronte al crescere di contropinte ed attriti rispetto ai quali è necessario decidere in modo collaborativo. Infatti in presenza di situazioni caratterizzate da forte frammentazione e dispersione organizzativa e produttiva e da instabilità occupazionale (settore edile) occorre gestire congiuntamente l'applicazione delle regole e delle provvidenze contrattuali attraverso per l'appunto gli enti territoriali bilaterali. I legami tra azione sindacale e sviluppo dei sistemi di *welfare* appaiono particolarmente forti nel cosiddetto sistema Ghent, dal nome della città fiamminga in cui fu introdotto per la prima volta agli inizi del '900, destinato a diffondersi in molti Paesi del Nord-Europa, seppur con caratteristiche differenziate a seconda dei diversi modelli di *welfare* e di relazioni industriali.

A fronte della crisi che ha investito in questi ultimi vent'anni i livelli di sindacalizzazione nel mondo industrializzato, in alcuni paesi, al contrario, si riscontrano alti livelli di affiliazione al sindacato. Più precisamente ci riferiamo al blocco di paesi che fanno parte del c.d. sistema Ghent, (Belgio, Svezia, Danimarca e Finlandia). Ciò, grazie al particolare regime di assicurazione che nei quattro paesi protegge i lavoratori in caso di perdita dell'occupazione. La base comune del sistema consiste nella creazione di fondi assicurativi di natura volontaria contro la disoccupazione, finanziati dagli associati e gestiti dalle organizzazioni sindacali²³². In tema di *welfare* il Belgio si differenzia dagli altri paesi sopra citati. Il modello belga si ascrive al modello "bismarkiano", "conservatore-corporativo", "continentale" o "occupazionale puro"²³³. In altri termini si tratta di un modello intermedio fra quello liberale (dei paesi anglosassoni) e quello socialdemocratico e universalistico dei paesi scandinavi. Il sistema belga si regge su una copertura contributiva o retributiva di tipo occupazionale, è destinato ai lavoratori e non a tutti i cittadini e prefigura l'intervento statale in modo complementare. Il sistema di *welfare* del Belgio ha avuto una

²³¹ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 307.

²³² Mentre i paesi scandinavi hanno conservato forme assicurative volontarie legate alla *membership* sindacale, all'interno dei sistemi generali di *welfare* a carattere universalistico e finanziati su base fiscale, il Belgio si è evoluto verso sistemi di assicurazione obbligatoria di tipo "bismarkiano" collegati alla condizione di lavoratore occupato e finanziati su base retributiva; Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 308.

²³³ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005.

evoluzione simile a quella francese, non a caso come in Francia il *welfare* belga presenta una forte frammentazione occupazionale. A cui si aggiungono ulteriori elementi di complessità dovuti al bilinguismo e al pluralismo politico-sindacale: cattolici, socialisti e liberali possiedono ad esempio sistemi propri di gestione mutualistica. Alla disoccupazione il Belgio destina il 14% del proprio Pil una delle percentuali più alte d'Europa; la media UE è dell'8,4%²³⁴. In merito alle relazioni industriali il livello settoriale costituisce in Belgio il perno della contrattazione collettiva. A livello aziendale vige un modello duale di rappresentanza e la contrattazione rimane debole (la soglia per eleggere comitati aziendali è molto alta: 100 dipendenti). Lo Stato esercita un importante potere di controllo sulla contrattazione collettiva, di cui garantisce amministrativamente l'estensione *erga omnes*, assicurando un livello di copertura integrale. In estrema sintesi, il modello belga di relazioni industriali, viene classificato ad un livello medio di centralizzazione, non ascrivibile all'area del neo-corporativismo ma nemmeno a quella dei paesi retti da un sistema pluralistico e conflittuale con un ruolo marginale dello Stato. Paesi come il Belgio si sono incamminati su una concertazione sociale con basi più istituzionalizzate a struttura tripartita, mentre i Paesi scandinavi hanno costruito modelli di relazioni industriali basati su una forte concertazione bilaterale, favorita da governi socialdemocratici apertamente e continuamente “*pro-labor*”²³⁵.

Ben più incisivo è il *welfare* presente nei Paesi scandinavi i quali hanno un percorso volto a fondare uno Stato sociale di tipo universalistico e redistributivo, svincolato dall'occupazione, dalla famiglia e dal mercato ma retto sul principio del bisogno. Si configura come un sistema ad alto grado di copertura universale, non solo ai lavoratori ma a tutti i cittadini. Con un finanziamento di tipo fiscale e non contributivo, livelli di spesa e di servizi offerti elevati, un ruolo dello Stato di tipo sostitutivo piuttosto che complementare. I sistemi di *welfare* presenti nei paesi scandinavi sono considerati universalistici “puri”, basati sull'idea del “benessere popolare” per il quale bisogna fornire prestazioni pubbliche uguali per tutta la popolazione²³⁶. Tutti i paesi del sistema Ghent si collocano in testa alle classifiche internazionali relative alla spesa sociale. La generosità di questi sistemi si regge in massima parte sul prelievo fiscale generale, completato da oneri sociali ripartiti fra lavoratori dipendenti e in misura maggiorata alle imprese. Il sistema dei

²³⁴ Leonardi S., Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?, Roma Ediesse, 2005, 252.

²³⁵ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), La bilateralità fra tradizione e rinnovamento, Milano, FrancoAngeli, 2011, 308.

²³⁶ Leonardi S., Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?, Roma Ediesse, 2005, 252 - 253.

paesi scandinavi definibile sistema neo-corporativo è caratterizzato: da un monopolio della rappresentanza associativa degli interessi, alti livelli di affiliazione associativa, centralizzazione e coordinamento delle politiche contrattuali, solidi legami fra associazioni degli interessi e partiti politici, orientamento cooperativo fra le parti, poteri sindacali di co-determinazione nei luoghi di lavoro²³⁷. Il movimento sindacale è organizzato per status professionale. Il ruolo dello Stato e della legislazione nel sistema delle relazioni industriali è stato relativamente superiore in Svezia e Finlandia che non in Danimarca. Si riscontra un'antica tradizione di accordi interconfederali sulla base dei quali si sono retti i sistemi delle relazioni industriali di questi paesi, ma negli ultimi anni si ravvede un progressivo decentramento del sistema contrattuale, in special modo nella Svezia dove più forte era stata la caratteristica centralizzazione delle relazioni collettive di lavoro. Così pure la Danimarca ha avuto una marcata settorializzazione della contrattazione e decentramento verso i livelli aziendali, qui si riscontra una contrattazione aziendale più forte rispetto alla Svezia. In entrambe i casi i rappresentanti sindacali nei luoghi di lavoro godono di solide prerogative nella gestione dell'organizzazione del lavoro e dei servizi aziendali. In Finlandia e in Norvegia il sistema è rimasto complessivamente più centralizzato. In Finlandia impone il sistema dell'estensione *erga omnes*, arrivando così ad una copertura pressoché totale. In Svezia, Danimarca e Norvegia non esiste una estensione amministrativa dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi ma gli elevati tassi di sindacalizzazione rendono di fatto alle controparti l'estensione *erga omnes* dei contratti²³⁸.

Viste sommariamente le diversità tra i paesi del sistema c.d. Ghent, essi, però, condividono il modo in cui le relazioni industriali intervengono nella gestione diretta dell'assicurazione contro la disoccupazione. Tale istituto di *welfare* nel sistema Ghent, viene finanziato pubblicamente e gestito dalle organizzazioni sindacali. Infatti, si configura come un programma volontario di adesione, alimentato finanziariamente dallo Stato e in minima parte dagli associati e gestito direttamente o tramite fondi dalle organizzazioni sindacali. Si diversifica pertanto da tutti quei paesi nei quali l'assicurazione contro la disoccupazione costituisce un sistema obbligatorio gestito da enti pubblici ed eventualmente con la partecipazione delle parti sociali. Storicamente la tendenza è stata quella di trasformare gli assetti volontaristici e mutualistici delle prime esperienze di *welfare* sociali in schemi obbligatori con controllo diretto dello Stato. Per ciò che attiene alla disoccupazione il

²³⁷ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 254.

²³⁸ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 257.

regime assicurativo divenne obbligatorio in paesi come la Gran Bretagna, Germania o l'Austria. In Francia l'amministrazione della disoccupazione è gestita secondo lo schema del *paritarisme* degli enti bilaterali. Se in Belgio, dal 1945, lo Stato ha rilevato formalmente il controllo dell'assicurazione contro la disoccupazione, lasciando però al sindacato la gestione diretta di questo servizio. Nei paesi scandinavi l'amministrazione dell'assicurazione è rimessa ad appositi fondi. In Danimarca il sistema Ghent vige dal 1933 ed è amministrato da 36 fondi privati, a gestione sindacale su ramo settoriale ma con regole uniformi. Il Ministro del Lavoro esercita una supervisione sul funzionamento complessivo del sistema tramite la direzione generale per l'assicurazione contro la disoccupazione. I fondi sono finanziati dalla contribuzione dei lavoratori, dipendenti o autonomi, ma soprattutto dal sostegno statale per il tramite della fiscalità generale. Per poter beneficiare dell'indennità occorre esser stato iscritto ad un fondo per almeno 12 mesi e aver lavorato per un minimo di 52 settimane in un arco di tre anni. Inoltre, la persona assicurata deve essere iscritta presso i servizi di collocamento a dimostrazione del proprio impegno nella ricerca di un nuovo impiego. In Svezia i sindacati amministrano una quarantina di fondi assicurativi contro la disoccupazione finanziati integralmente dalla fiscalità generale²³⁹. In aggiunta all'assicurazione contro la disoccupazione, i sindacati scandinavi, hanno ottenuto contrattualmente ulteriori forme di assicurazione collettiva come quella in caso di malattia e di vecchiaia. Coloro che decidono di prendere la tessera sindacale sono automaticamente iscritti ad uno dei fondi assicurativi contro la disoccupazione. I disoccupati possono contare sulle provvidenze garantite dal proprio fondo assicurativo, ma devono iscriversi al collocamento e rendersi disponibili a piani di riqualificazione e reinserimento lavorativo. La persona disoccupata dovrà mostrarsi attiva e impegnata nella ricerca del lavoro e non potrà rifiutare offerte di lavoro se ritenute congrue da parte degli uffici a ciò preposti. Se, trascorso un determinato intervallo, la persona non ha ancora trovato un impiego dovrà accettarne anche qualcuno non confacente alle proprie professionalità. Nel frattempo si è tenuti a svolgere attività di formazione e riqualificazione professionale. Tutti i paesi nordici stanziavano per la spesa sociale quote del Pil che sono le più alte fra tutti i paesi dell'Ocse e dell'Ue. Le politiche attive del lavoro e l'assicurazione sociale in caso di disoccupazione costituiscono voci di spesa di primaria importanza. Dunque, malgrado la copertura assicurativa sia nel tempo divenuta relativamente meno cospicua, e le verifiche sull'impegno individuale più stringenti, il sistema Ghent rimane il più inclusivo e generoso

²³⁹ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 259.

d'Europa²⁴⁰. La particolare interazione, nel sistema Ghent, del sindacato nella gestione di un fondamentale istituto di welfare determina riflessi rilevanti anche sulle politiche pubbliche e dunque sul funzionamento complessivo dello Stato sociale. Non di meno conferisce ai sindacati una forte posizione all'interno dello stesso sistema. Un sindacato che amministra fondi per la disoccupazione è un sindacato con forte adesione. In questo sistema non è necessario che la disoccupazione si verifichi concretamente affinché si decida volontariamente di assicurarsi, poiché è già sufficiente il rischio che essa si palesi. Così se mentre ovunque disoccupazione e precarietà riducano gli iscritti al sindacato nei paesi in cui vige il sistema Ghent aumenti l'affiliazione al sindacato. Così, quest'ultimo, rovescia la sventura della disoccupazione in una capacità di mantenere alta sia la sua rappresentatività sociale che il suo prestigio politico. Quanto più alto è il rischio per la propria occupazione, tanto maggiore diviene la propensione a rivolgersi al sindacato e ai suoi fondi assicurativi²⁴¹. L'incentivo in tal senso sarà più forte per i lavoratori temporanei o con contratti a tempo determinato in quanto sarà maggiore il vantaggio di assicurarsi per periodi di non lavoro. Nell'attuale regime della flessibilità e del lavoro atipico questo sistema garantisce maggior sicurezza rispetto ad altri sistemi europei. Il sistema Ghent rimane in grado di affiliare ai sindacati quella parte di lavoratori che ovunque si ritengono precari soprattutto giovani e donne. In questo sistema il sindacato non solo vede un beneficio associativo ma ha sempre avuto un controllo forte sulla contrattazione nazionale e di settore e una presenza capillare e incisiva nei luoghi di lavoro. Infine non nuoce porre l'accento sull'ipotesi di non relegare la gestione dei fondi ai soli sindacati ma di estenderla in una logica bilaterale. L'idea è di mantenere il finanziamento pubblico ma con una gestione di entrambe le parti sociali. Ciò per incrementare la copertura e la sua estensione e una maggiore economicità della gestione.

²⁴⁰ Nel corso degli anni '90, la percentuale di coloro che percepivano l'indennità di disoccupazione di tipo assicurativo era intorno al 50-60% del totale dei disoccupati registrati in Finlandia, fra il 53% e il 73% in Norvegia, fra il 68% e il 78% in Danimarca, fra il 71% e l'80% in Svezia. Decisamente al di sopra della media europea dove le percentuali scendono drasticamente; Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 262.

²⁴¹ In Finlandia dove negli anni '90 la disoccupazione colpì più duramente che nel resto dell'area scandinava, tra il 1990 e il 1993 la disoccupazione passò dal 3,6% al 18%. Mentre gli effetti sulla sindacalizzazione si tradussero in un passaggio dal 70% al 80% degli iscritti. Anche in Svezia nello stesso periodo vi fu una crisi occupazionale e ne seguì un aumento dell'iscrizione ai fondi e il tasso di sindacalizzazione ne beneficiò con un incremento dal 3% al 6%. Uno studio dell'Ocse del 1997 rivelava che i lavoratori danesi fossero quelli che meno di tutti, nell'area dei paesi industrializzati, avvertono il senso di insicurezza riguardo al loro lavoro. E ciò a dispetto di un mercato del lavoro fra i più flessibili e con un regime giuridico sui licenziamenti fra i più permissivi e liberisti; *Employment Outlook*, Ocse, 1997; Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 264.

Proprio la logica bilaterale invece si ritrova in Francia denominata *paritarisme*²⁴². Qui le parti sociali esercitano un ruolo di assoluto rilievo nella gestione dei principali istituti dello Stato sociale. Una “tecnica politica”²⁴³ nella quale gli interessi del lavoro e del capitale partecipano congiuntamente alla produzione di un bene collettivo o di una regolamentazione stabilita al fine di un interesse generale. Il sistema francese ha un modello di *welfare* definito “continentale” e bismarkiano, caratterizzato da una copertura di tipo remunerativa e occupazionale rivolta principalmente ai lavoratori e con un ruolo dello Stato solo complementare. Si tratta di uno dei sistemi di sicurezza sociale più strutturati ed inclusivi d’Europa²⁴⁴, grazie al tradizionale interventismo dello Stato francese in materia sociale. La Francia è oggi un paese che alla spesa sociale destina una delle quote più alte al mondo del proprio Pil (nel 2003 si registrava una quota pari al 29.7%). Della spesa sociale francese, la metà è assorbita dalle prestazioni per pensioni di vecchiaia e invalidità e l’8,1% per gli interventi a favore dei disoccupati (Eurostat, 2000). Il sistema francese dell’assistenza previdenziale e sanitaria si caratterizza per un alto livello di complessità e frammentazione: composto da un articolazione categoriale dei regimi e a livello infracategoriale delle prestazioni complementari obbligatorie, diversificate in base alle diverse qualifiche lavorative. La gestione bilaterale riguarda tutte le agenzie che gestiscono il *welfare* francese. L’amministrazione generale della sicurezza sociale è articolata in quattro ambiti fondamentali (Cassa nazionale malattie; Cassa nazionale assicurativa per le pensioni; Cassa nazionale per il sostegno alle famiglie, ciascuno di questi fondi è poi articolato regionalmente) con a capo l’Agenzia centrale degli organismi della sicurezza sociale. La gestione degli istituti preposti alla sicurezza sociale, alla previdenza integrativa e all’assicurazione in caso di disoccupazione sin dal 1945 vengono riconosciuto alle rappresentanze collettive in modo bilaterale. Sulla forma bilaterale di gestione della sicurezza sociale negli anni si è alternata invece la composizione degli enti preposti. Alternata tra una maggioranza da parte dei sindacati in seno ai consigli di amministrazione della sicurezza sociale ad una pariteticità della bilateralità voluta dalle organizzazioni

²⁴² La bilateralità in Francia si tende a distinguerla in: bilateralità pura intesa come sfera autonoma di regolazione delle parti sociali, che, pur influenzata dall’intervento statale, come avviene per le pensioni complementari, l’assicurazione contro la disoccupazione e la formazione professionale che non solo scaturisce originariamente dalla contrattazione tra le parti ma da questa regolata; da pariteticità che si realizza nella gestione della sicurezza sociale pubblica, che ha come fonte primaria la legge, svolge la sua attività secondo direttive generali impartite da organi pubblici ed ha una dirigenza di nomina governativa. Bellardi L., De Santis G. (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 327.

²⁴³ Duclox L., Mériaux O., *Pour une économie du paritarisme*, in *Le paritarisme*, La Revue de l’Ires, 24, 1997.

²⁴⁴ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 270.

padronali. Il legislatore interverrà a più riprese per sancire di volta in volta il carattere paritetico delle rappresentanze sociali o altrimenti maggioritario a favore dei sindacati. Per la categoria datoriale la perfetta pariteticità rappresenta un modello autentico di gestione congiunta ed equilibrata degli istituti sulla sicurezza sociale. Il padronato francese sembra rivolto a sviluppare un sistema di protezione sociale complementare e alternativo alla sicurezza sociale obbligatoria, libera dall'ingerenza statale. Proprio con accordi e legislazione in tal senso, tra il 1958 e il 1959 si istituisce una previdenza complementare rigidamente paritetica. Nel 1972 una legge statale interviene ad imporre un obbligo a tutti i salariati di affidarsi ad un regime di previdenza complementare integrato alla previdenza obbligatoria. Nel 1967 anche quest'ultima passa ad una gestione paritetica, tramite un ordinanza governativa si prevede la costituzione di tra casse separate di diritto pubblico (malattia, famiglia e vecchiaia). Un altro ambito importante nel quale le parti sociali svolgono un importante ruolo tramite assetti di tipo bilaterale (oltre a quelli della previdenza complementare e obbligatoria) è l'assicurazione sociale contro la disoccupazione, infatti, accanto al regime generale, troviamo schemi assicurativi articolati in base alla professione ma sempre amministrati in modo paritetico. Il sistema della sicurezza sociale si distingue da quello complementare e dall'assicurazione contro la disoccupazione per il ridotto grado di autonomia riconosciuto alle parti sociali che formalmente lo gestiscono²⁴⁵. Di norma l'intervento statale nella gestione bilaterale degli enti si limita alla nomina di esperti di fiducia in seno ai consigli di amministrazioni, dei direttori delle casse, nonché della validazione delle decisioni prese. Nel caso della previdenza obbligatoria il ruolo dello Stato assume ulteriori rilievi. Il regime non scaturisce dall'autonomia negoziale delle parti ma dall'intervento eteronomo del legislatore, il quale dispone di ampie prerogative nel definire criteri e parametri di gestione. Infine, un altro ambito, nel quale le parti sociali godono in modo paritetico di prerogative sia negoziali sia gestionale è la formazione professionale. A valorizzare questo ambito anche il codice civile francese novellato che ha suggellato la formazione professionale quale strumento di garanzia sociale, basandola sulla negoziazione collettiva e sulla gestione paritetica. Una legge del 16 luglio 1971 sancisce l'obbligo legale del finanziamento della formazione continua a carico delle imprese, nonché la costituzione e lo sviluppo di organismi paritetici finalizzati alla raccolta

²⁴⁵ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 274.

e alla gestione dei fondi destinati alla formazione professionale²⁴⁶. Il modello francese della formazione continua costituisce, nel quadro europeo, un riferimento virtuoso, particolarmente aperto e innovativo di gestione congiunta ad opera delle parti sociali. Non nuoce sottolineare che la Francia ha sempre avuto un tasso di sindacalizzazione mediamente stimato intorno al 9%. In virtù di livelli bassi di sindacalizzazione, le organizzazioni sindacali dispongono di risorse finanziarie molto modeste, di gran lunga inferiori a quelle in dotazione ai sindacati italiani. Infatti il sistema di raccolta non è stato perfezionato alla stregua, ad esempio, del nostro sistema della trattenuta con delega. La presenza negli organi amministrativi degli istituti previdenziali e assistenziali, il coinvolgimento nella gestione finanziaria della formazione professionale, l'ampio utilizzo di congedi e permessi sindacali nel settore pubblico, le agibilità gratuite di locali e strumentazioni presso le aziende, consentono ai sindacati francesi di surrogare con altri introiti (prevalentemente pubblici) l'eseguita delle risorse economiche, organizzative, provenienti dal tesseramento. Al contempo, la presenza negli enti è in grado di offrire ai sindacati sia un sostegno finanziario indiretto, sia una leva per poter incidere sulle politiche sociali del paese. Ciò fa comprendere la natura di un *welfare* francese, che pur a fronte della debole rappresentatività dei sindacati, rimane certamente fra i più strutturati, con un sistema previdenziale e assistenziale fra i più generosi d'Europa. Il tradizionale interventismo statale francese sulle materie lavoristiche e sociali e la gestione paritetica del sistema di *welfare* (*paritarisme*) surroga la debolezza del sistema nazionale delle relazioni industriali. Il *Paritarisme*, ovvero la gestione bilaterale dell'intero sistema pensionistico, assicurativo e formativo; sistema retto dalla logica cooperativa che sembra contraddire il carattere tipicamente conflittuale delle relazioni industriali: risulta isolato dal resto del sistema delle relazioni sindacali connotato da un forte potere di ingerenza da parte dell'attore pubblico²⁴⁷. In quest'ottica si sottolinei come la Svezia, con alto tasso di sindacalizzazione, la Francia con bassa affiliazione sindacale siano riuscite entrambe ad erigere sistemi inclusivi e virtuosi di *welfare*. L'esperienza svedese, che si è rivelata cruciale nelle diverse ondate di ristrutturazione dell'ultimo trentennio, viene indicata come un buon esempio di regime di *flexicurity* e di flessibilità negoziale nel combinare la sicurezza individuale del lavoratore con la flessibilità delle imprese nelle fasi di aggiustamento

²⁴⁶ L'accordo interprofessionale del 5 luglio 1994 sancisce che sia l'OPCA (*Organisme paritaires collecteurs agréés*), organismo paritetico settoriale a livello interprofessionale, a gestire la formazione professionale in Francia; Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 277 - 278.

²⁴⁷ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma Ediesse, 2005, 287.

strutturale. I nuovi sistemi di welfare indotti dai mercati del lavoro postfordisti, in cui le istanze collettive si manifestano in forme molto differenziate e con tendenza a trasformarsi nella rivendicazione di diritti individuali, si vanno strutturando su nuove basi quali la presenza di una pluralità di soggetti protagonisti, un'organizzazione di *rescaling* territoriale e il passaggio del ruolo pubblico dal *gouvernement* dei sistemi alla *governance* delle politiche²⁴⁸.

Con la crisi dell'industria classica e i problemi della gestione del *welfare* si è ampliato il divario tra i Paesi scandinavi e i Paesi dell'Europa meridionale: i primi hanno privilegiato un approccio più orientato a iniziative di reinserimento lavorativo attraverso programmi di riqualificazione professionale che verso misure di sostegno al reddito. Ovvero, più attenzione verso le politiche attive piuttosto che alle politiche passive. Lo sviluppo dei sistemi nazionali di *welfare*, in Europa, nel secondo dopoguerra, favorito dal consolidamento di un'economia matura del benessere fino alle crisi petrolifere degli anni settanta, ha subito forti scosse nei decenni successivi con l'inizio di una nuova fase economica indotta dall'accelerazione della globalizzazione, dalla deindustrializzazione e caratterizzata da basso sviluppo e crescente disoccupazione strutturale, che hanno portato alla crisi dello stato sociale e alla contaminazione degli stessi modelli che si erano venuti delineando nei decenni precedenti: quello liberale o residuale, quello socialdemocratico ed universalistico, e quello continentale assicurativo²⁴⁹. Tra questi sistemi solo il blocco dei Paesi scandinavi sono riusciti a garantire da una parte: una tendenziale universalizzazione dei sussidi, dall'altra sono riusciti a mantenere elevati tassi di adesione al sindacato. Questo andamento eccezionale viene fatto risalire al regime di assicurazione contro la disoccupazione, che assicura all'associazione sindacale un ruolo particolarmente incisivo. Come si è già detto, in periodo di crisi il peculiare sistema di protezione dei lavoratori sul mercato e contro la crescente disoccupazione avrebbe funzionato da ammortizzatore dell'impatto negativo sui tassi di sindacalizzazione. Il sistema Ghent costituisce così una corazza istituzionale che

²⁴⁸ Bellardi L., De Santis G. (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 307.

²⁴⁹ Il modello liberale attorno al quale si tende a raggruppare i Paesi anglosassoni, pur presentando, tra di loro, elementi di fondo comuni (fiducia nei mercati, individualizzazione dei rischi), evidenzia differenze tra Paese e Paese dovute tra l'altro alle diverse influenze sindacali e della contrattazione collettiva. Il modello nordico più orientato all'universalismo, alla generosità dei sussidi, al rifiuto o comunque ridurre al minimo la dipendenza dei sistemi al mercato, alla demercificazione dei bisogni degli individui, alla valorizzazione dei sistemi di solidarietà pubblica e aziendale, alla ridefinizione degli interventi in funzione del sostegno alle sacche più importanti della disoccupazione. Il modello continentale con la comunanza di un welfare di tipo assicurativo. Queste tre categorie, appaiono oggi, non più così ben distinte, aggiungendosi un nuovo sottogruppo del modello continentale, ovvero, il modello mediterraneo (sudeuropeo di welfare): Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 309.

protegge il sindacato dalle oscillazioni nelle adesioni, ed inoltre è un sistema che ha dimostrato di resistere ai cambiamenti economici²⁵⁰.

I mutevoli cambiamenti degli ultimi due decenni, l'avvento della globalizzazione, la trasformazione della fabbrica industriale ha condotto le istituzioni nazionali e non a rimodulare gli interventi di politiche attive e passive. In questo senso l'Ocse a partire del 1994 con la *Job Strategy* ha articolato una serie di raccomandazioni agli stati membri nel campo delle politiche sociali e del mercato del lavoro. Tra le principali: la flessibilizzazione del tempo di lavoro; l'ampliamento e il miglioramento delle politiche attive: rendendo più efficienti i servizi per l'impiego con l'intervento dei privati e sviluppando la formazione dei disoccupati. Il miglioramento della qualificazione professionale, un maggior sviluppo della transizione scuola e vita lavorativa; riforma dei sistemi di indennizzo della disoccupazione incentivando la condizionalità. Dello stesso indirizzo è l'Unione Europea con la presentazione del Libro Bianco Delors (documento su crescita, competitività, occupazione) e seguito dall'adozione della SEO²⁵¹, strategia per l'occupazione. Parallelamente al lancio della strategia europea per l'occupazione la Commissione sotto la presidenza di Delors aveva avviato il dialogo sociale a livello europeo mirante a coinvolgere più intensamente le organizzazioni di rappresentanza degli interessi nel processo politico di costruzione dell'Europa e nella sua *governance*, sia a dotare le stesse organizzazioni di un programma autonomo di relazioni nel campo dei loro rapporti bilaterali. Dietro alle istituzioni formali e ai processi ufficiali del dialogo sociale europeo sono fiorite iniziative e attività bilaterali di organizzazioni imprenditoriali e sindacali, di direzione e di rappresentanza aziendale transnazionale come i CAE. Che contribuiscono a stimolare l'europeizzazione delle relazioni industriali con conseguenze importanti sulle politiche e sugli attori delle relazioni industriali nazionali²⁵². Emerge così l'importanza del coinvolgimento delle parti sociali in tutti i segmenti delle politiche di *welfare*, anche ai fini di un riequilibrio del ruolo predominante dello stato, divenuto insostenibile sotto il profilo finanziario e di ridotta efficienza ed efficacia nei processi innovativi.

²⁵⁰ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 312.

²⁵¹ In forza della Seo, gli Stati membri devono presentare alla Commissione piani annuali di riforme del mercato del lavoro e di obiettivi collegati alle specifiche situazioni nazionali coerenti con la strategia europea. La Seo, avviata formalmente dal Consiglio Europeo di Lussemburgo nel 1997 ma con il Consiglio di Lisbona del 2000 è mirata ad accrescere l'intensità occupazionale, e successivamente dal Consiglio di Barcellona del 2002 ha assunto come obiettivo: "more and better jobs".

²⁵² Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 315.

È lecito chiedersi in che misura il coinvolgimento delle parti sociali attraverso le esperienze di tipo bilaterale possa servire a sfuggire o a compensare gli effetti delle pressioni competitive al ribasso e delle ristrettezze dei bilanci pubblici; se la bilateralità possa contribuire alla costruzione di sistemi di *flexicurity*, in grado di conciliare le esigenze di flessibilità e quelle di protezione dei lavoratori; e, di conseguenza, se essa possa facilitare il perseguimento di guadagni di produttività e, allo stesso tempo, alleviare i costi del cambiamento che prevalentemente ricadono su specifici gruppi di lavoratori; e, ancora, verso quali direzioni la bilateralità spinga l'evoluzione dei diversi regimi di welfare state europei²⁵³. In sintesi le esperienze di bilateralità presenti nei Paesi Europei dal punto di vista della loro matrice istituzionale possono ricollegarsi a tre diverse tipologie: forme di gestione paritetica create dalla contrattazione collettiva e rimaste sostanzialmente in tale assetto anche se accreditate dal legislatore; forme di gestione paritetiche create o sostenute in misura determinante dalle istituzioni pubbliche, esperienze di bilateralità promosse dalle parti sociali riconosciute successivamente e sostenute dal legislatore²⁵⁴. Il ruolo delle parti sociali nella costruzione di un nuovo *welfare* attivo e plurale e nel passaggio da un modello di tipo assicurativo e risarcitorio ad approcci più flessibili e maggiormente attivanti delle prerogative individuali, delle capacità di essere partecipi e in qualche misura anche responsabili dell'intervento sociale appare certo non marginale, specie nelle sue articolazioni professionali e territoriali. Tale ruolo sembra potersi realizzare negli ambiti delle singole nazioni. Appare comune alle varie esperienze nazionali la transizione dall'idea di *welfare state* a quella più adatta ai tempi attuali di sistema di *welfare*: cioè da sistemi dominati dall'equazione tra funzione pubblica e soggetto pubblico a sistemi popolati da una pluralità di soggetti e di moduli organizzativi anche se collegati da un vasto sistema di comunicazioni e di coordinazioni²⁵⁵. Infine sempre maggiore deve essere il legame delle politiche formative con quelle del mercato del lavoro, in una visione di guida della componente delle politiche attive rispetto a quelle passive, evidenziando i vantaggi delle esperienze dei Paesi scandinavi. Tali esperienze indicate come triangolo d'oro: flessibilità; ammortizzatori sociali; politiche attive è sulla loro sinergia che si dovrebbero sempre più orientare le politiche attive e passive nazionali. Lo sviluppo del sistema bilaterale dipende

²⁵³ Sandulli P., Faioli M., Bozzao P., Bianchi M.T., Croce G. (a cura di), Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia, in Quaderni Fondazione G. Brodolini, Studi e Ricerche, Roma, 2015, 52.

²⁵⁴ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), La bilateralità fra tradizione e rinnovamento, Milano, FrancoAngeli, 2011, 352.

²⁵⁵ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), La bilateralità fra tradizione e rinnovamento, Milano, FrancoAngeli, 2011, 355.

anche dalla sua capacità di valorizzare alcune sue caratteristiche strutturali che lo contraddistinguono rispetto ad altre possibili forme di strutturazione delle politiche sociali. Rispetto ai servizi pubblici (*welfare* pubblico) la bilateralità presenta il vantaggio di una maggiore adattabilità e rispondenza alle condizioni ed esigenze settoriali e territoriali. La sua natura bilaterale e contrattuale mette a disposizione soluzioni non sempre disponibili all'intervento pubblico. Inoltre, l'intervento bilaterale può mettere in campo risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle pubbliche già in essere.

CAPITOLO III: IL MODELLO BILATERALE DELL'ARTIGIANATO

1. L'artigianato settore volano delle riforme. La particolarità della bilateralità nell'artigianato

Ricostruito gli interventi del legislatore in tema di *welfare* e passato al vaglio il fenomeno della bilateralità ora, si porrà l'accento sul settore che ha fatto da traino e allo stesso momento da esperienza virtuosa al sistema bilaterale, mi riferisco all'artigianato.

Lo studio delle dinamiche della bilateralità nell'artigianato non può prescindere dalle caratteristiche per così dire strutturali del comparto stesso, composto da micro e piccole imprese che operano in settori economici estremamente diversificati, per le quali l'apporto umano, inteso anche come patrimonio di professionalità detenuto dai dipendenti, è molto forte e la discontinuità lavorativa un elemento ricorrente, cui va a sommarsi una disciplina legale e di protezione sociale che lo differenzia fortemente dal settore industriale.

I "connotati" del sistema di relazioni industriali dell'artigianato si riflette sull'assetto della contrattazione collettiva del settore, che si presenta estremamente articolata e specifica.

Innanzitutto il comparto artigiano ha dato vita a contratti collettivi di categoria in ciascuno dei settori economici appartenenti alle piccole aziende che lo costituiscono, affinché queste fossero tutelate da una regolamentazione specifica.

Lo sviluppo di una contrattazione autonoma per imprese artigiane è, come sappiamo, resa necessaria dall'incapacità (congenita alla loro dimensione) di sostenere, da un punto di vista economico, la normativa contrattuale dell'industria.

Inoltre occorre ricordare che la contrattazione territoriale ha goduto di un'estensione notevole, perché detiene il merito di rispondere efficacemente alle multiformi esigenze che promanano dal tessuto economico e produttivo locale, a differenza di una disciplina nazionale unitaria, che difficilmente potrebbe soddisfare i bisogni delle aziende in relazione alle specificità dei singoli contesti territoriali.

Una caratteristica del settore artigiano, che si è sviluppata nel tempo, e che ha trovato definitiva consacrazione nell'accordo interconfederale del 2004, è l'articolazione intercategoriale sia a livello nazionale che territoriale degli accordi. Si tratta, in altri termini, di un processo che ha portato l'artigianato a creare un proprio sistema di contrattazione

collettiva in cui gli accordi intercategoriale a livello nazionale e regionale costituiscono uno dei livelli di contrattazione, cui si coordina quella nazionale e territoriale di categoria.²⁵⁶

Ne deriva che la struttura del sistema bilaterale coincide con quella della contrattazione collettiva, essendo entrambe articolate su due livelli, nazionale e territoriale/regionale, in base al criterio organizzativo sia interconfederale, sia categoriale, e questo perché, come occorre ribadire, coinvolge imprese che appartengono a diversi settori produttivi e può esprimere, così, gli interessi delle parti legati sia al territorio, sia al settore di appartenenza.

Ripercorrendo brevemente il processo che determinò la costruzione del sistema della bilateralità nell'artigianato, appare utile ricordare che alla fine degli anni Settanta, l'artigianato scontava una contrattazione nazionale di categoria autonoma sviluppata: erano pochi i settori ad avere il contratto che, comunque, veniva negoziato sulla falsa riga del contratto in vigore per l'analogo settore industriale. Sono state proprio le richieste dei sindacati dei lavoratori per il rinnovo di questi contratti, che facevano leva in particolare sui diritti sindacali, a far esplodere, tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, un grande conflitto tra le organizzazioni imprenditoriali artigiane e quelle sindacali. Le imprese artigiane, infatti, come precedentemente enunciato, non erano in grado di sopportare gli oneri economici ed organizzativi delle tutele che il sindacato chiedeva e che, di fatto, riproducevano per le piccole e piccolissime aziende le normative previste per le aziende industriali. Nasceva così la necessità di individuare soluzioni alternative che, nel dare una risposta positiva alle rivendicazioni sindacali, fossero in grado di far uscire dall'azienda il conflitto, creando meccanismi di confronto tra le parti sociali basati sulla pariteticità.

Il primo accordo interconfederale in cui le parti sociali espressero la volontà di generalizzare sul territorio nazionale il principio della bilateralità che si diffuse a livello locale venne firmato nel 1983²⁵⁷, perseguendo la costituzione ed il più ampio sviluppo degli enti bilaterali territoriali (privilegiando il livello provinciale). Mutuando l'assetto consolidato

²⁵⁶ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 204.

²⁵⁷ Il primo accordo interconfederale che gettò le basi della bilateralità nel settore dell'artigianato fu sottoscritto il 21 dicembre 1983. Sottoscritto tra Cgil – Cisl – Uil e le Confederazioni delle imprese artigiane (Cgia – Cna – Clai – Casa). Le parti sociali, in occasione del suddetto accordo, hanno espresso la volontà di generalizzare sul territorio nazionale l'esperienza della bilateralità che si era diffusa a livello locale, perseguendo il comune interesse di avviare "la costituzione ed il più ampio sviluppo degli enti bilaterali a livello territoriale, privilegiando il livello provinciale". Con questo accordo le parti, inoltre, si impegnavano ad allargare il comparto ai settori grafico, tipografico, alimentare che si aggiungono ai settori metalmeccanici, argentieri, orafi, odontotecnici, tessili, abbigliamento, edili, legno, ceramica. Con lo stesso accordo vengono escluse dal sistema bilaterale artigiano le imprese edili, per la particolarità del settore stesso, confluendo nelle Casse edili: Lagala C., *L'Artigianato*, in Bellardi L. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia, (1945 – 1992)*, vol. 2, Bari, Cacucci Editore, 1992.

del settore edile, il comparto artigiano ha optato inizialmente per un assetto provinciale degli enti bilaterali, ma già nel successivo accordo del 1987 si prediligerebbe l'articolazione regionale che oggi costituisce la struttura portante del sistema.

Si tratta della prima regolamentazione nazionale degli enti bilaterali nella storia della contrattazione dell'artigianato, regolamentazione che è stata poi recepita in tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro che sono stati rinnovati successivamente all'accordo del 1983.

Gli enti bilaterali potevano intervenire con criteri di mutualizzazione per l'erogazione delle principali prestazioni integrative contrattualmente dovute ai lavoratori (malattia, maternità, infortunio) e per impostare e gestire corsi di formazione professionale e manageriale d'intesa con gli enti locali competenti. La funzione di tipo mutualistico è attribuita agli enti bilaterali fin dall'origine con l'accordo interconfederale del 21 dicembre 1983 e ribadita con l'accordo del 1987. In caso di crisi strutturali di settore e/o di aree territoriali o di calamità naturali, gli enti potevano diventare lo strumento attraverso il quale, sulla base di intese locali, anche con la Pubblica Amministrazione, fosse possibile erogare forme di intervento o sostegno. Veniva definito il criterio di ripartizione della contribuzione che era per la maggior parte a carico dei datori di lavoro e, in misura più limitata, dei lavoratori.

Per quanto riguarda l'adesione agli enti bilaterali, questa era lasciata alla libera volontà delle imprese artigiane (anche se nel corso del tempo la contrattazione interconfederale ha creato meccanismi promozionali). Infine va segnalato che con questo accordo venivano escluse dalla partecipazione al sistema bilaterale artigiano le imprese edili, in virtù delle peculiarità che caratterizzano il sistema della bilateralità nel settore.²⁵⁸ Ma, quello dell'accordo dell'83 era soltanto un primo passo, che ha sostanzialmente gettato le fondamenta della bilateralità del comparto artigiano, la svolta verso una vera e propria articolazione, ora in chiave regionale, del sistema fu sancita con l'accordo interconfederale del 27 febbraio 1987. Per la prima volta, infatti, veniva compiuta una vera e propria «razionalizzazione» del sistema. Con tale accordo le parti sociali puntano decisamente alla creazione di un sistema articolato della bilateralità artigiana mediante la creazione di un organismo nazionale, l'EBNA²⁵⁹.

Le parti sociali, nell'intento di creare un clima utile alla contrattazione indirizzata ad istituire gli enti bilaterali e di permettere l'attuazione pratica degli accordi, decisero di rivolgere alle rispettive organizzazioni territoriali le principali linee di indirizzo, ovvero: innanzitutto venivano confermate la composizione paritetica degli organi e la libertà di adesione delle

²⁵⁸ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 205.

²⁵⁹ Istituito definitivamente con gli accordi interconfederali del 3 agosto e del 3 dicembre 1992.

imprese del settore artigiano; si prediligeva un'articolazione a livello regionale degli enti; gli enti avevano una struttura di norma intercategoriale, con gestione separata per le singole categorie; *status* giuridico degli enti era quello di libere associazioni senza fini di lucro; accanto agli scopi degli enti già previsti, era proposto uno «statuto tipo» con cui le parti, potevano individuare mediante contratto lo svolgimento di ulteriori compiti di natura mutualistica.

Un momento decisivo per il sistema degli enti bilaterali dell'artigianato giunse l'anno successivo, nel 1988, quando, il 21 luglio, le organizzazioni nazionali degli imprenditori artigiani e dei sindacati dei lavoratori firmarono un nuovo accordo sulla rappresentanza sindacale e sul sostegno al reddito. L'applicazione del principio della bilateralità, in questa occasione, permise, in modo esemplare, di trovare soluzioni nuove ed originali, che permisero d'approdare ad un prezioso equilibrio delle contrapposte esigenze economiche delle parti sociali. Infatti, a partire dall'auspicata (da parte dei sindacati dei lavoratori) estensione delle medesime tutele previste dalle leggi e dai contratti industriali alle imprese artigiane e alle PMI, si giunse alla costruzione di un sistema di rappresentanza sindacale, tutt'ora in vigore, del tutto diverso. Con l'accordo del 1983²⁶⁰ le parti sociali rispetto all'obbligo gravante sulle imprese di accantonare un contributo di due ore lavorative per dipendente a favore del delegato d'impresa hanno optato per la sua utilizzazione in forma mutualistica tramite l'ente bilaterale. Con l'accordo del 1988, in ossequio alla logica intercategoriale, le parti sociali hanno previsto la figura del rappresentante di bacino. Ovvero per le imprese fino a 15 dipendenti, venivano istituiti rappresentanti sindacali territoriali (delegato di bacino), sulla base delle indicazioni dei lavoratori occupati nelle imprese artigiane presenti in ciascun territorio (coincidente, di norma, con le singole province). Per le esigenze economiche derivanti dalle attività del delegato di bacino viene costituito un Fondo regionale gestito dalle organizzazioni datoriali e controllato dalle organizzazioni sindacali. In corrispondenza degli stessi territori venivano istituite, quindi, sedi permanenti

²⁶⁰ Riguardava una serie di materie tra le quali la figura del delegato di impresa. Il delegato veniva eletto nelle imprese artigiane con almeno 8 dipendenti (compresi gli apprendisti) per garantire un migliore collegamento tra i datori di lavoro e i dipendenti delle imprese stesse. Sul monte stipendi complessivo sarebbe stata accantonata una quantità pari a 2 ore lavorative per dipendente (con un minimo di 16 ore annue) e, in sede di contratto collettivo nazionale di lavoro, si poteva decidere o l'utilizzazione delle somme accantonate da parte del delegato per lo svolgimento della propria attività, oppure il versamento delle stesse somme agli enti bilaterali per un loro utilizzo a fini mutualistici. Nello stesso accordo, infatti, veniva prevista la costituzione di enti bilaterali a livello territoriale, composti pariteticamente e gestiti congiuntamente dalle organizzazioni territoriali delle parti imprenditoriali artigiane e sindacali dei lavoratori: Lagala C., *L'Artigianato*, in Bellardi L. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia*, (1945 – 1992), vol. 2, Bari, Cacucci Editore, 1992.

di incontro e confronto fra le rispettive rappresentanze delle imprese e dei lavoratori. Il bacino territoriale diviene così l'ambito entro cui istituire sedi permanenti intercategoriale d'incontro e confronto tra le rispettive rappresentanze delle parti.

Ai bacini territoriali era affidato il compito di analizzare le controversie individuali o collettive non risolte a livello aziendale con un accurato esame si auspicava un'ideale soluzione. In tal guisa, il «conflitto» era gestito al di fuori dei confini dell'impresa ed anche in relazione alle micro e piccole imprese artigiane poteva trovare soddisfazione l'esigenza di tutela sindacale, all'interno degli organismi bilaterali all'uopo costituiti. L'operato di questi delegati di bacino era consentito dal fatto che le imprese erano tenute al versamento di un contributo orario annuo per dipendente, costituito a livello regionale. Un ruolo fondamentale in tal senso, nel sistema di relazioni sindacali, è svolto dagli enti bilaterali regionali cui spetta la raccolta delle quote di adesione sindacale²⁶¹. In tal modo in un tessuto imprenditoriale composto da piccole e piccolissime imprese si riuscì a istituzionalizzare le rappresentanze sindacali.

L'accordo interconfederale del 1983 conteneva una norma di natura promozionale con la quale si affermava che «in caso di crisi strutturali o di settore o di aree territoriali o di calamità naturali dalle quali possono conseguire riduzioni di orario di lavoro, le organizzazioni firmatarie si impegnano a promuovere ai livelli territoriali interessati incontri tra le parti per la ricerca di possibili soluzioni da confrontare eventualmente con le istituzioni pubbliche ed enti interessati per un loro coinvolgimento»²⁶². Con l'accordo del 1987 si dà esplicazione a questa previsione deputando in sede bilaterale la funzione di sostegno all'occupazione nel settore di lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, tramite incentivi economici per la loro assunzione.

L'intesa sul sostegno al reddito, raggiunta all'interno dell'accordo del 1988²⁶³, nasceva, da una parte, dall'impossibilità per gli imprenditori artigiani di accettare la richiesta del sindacato di ridurre l'orario di lavoro e, dall'altra, dall'esigenza delle stesse imprese,

²⁶¹ Con l'accordo del 23 luglio 2009 le quote di adesione sindacale, comprese quelle delle imprese, sono voci specifiche della contribuzione complessiva spettante agli enti bilaterali regionali, il tutto con un sistema di versamento facilitato da una convenzione tra Inps e enti bilaterali, Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 214.

²⁶² Lagala C., *L'Artigianato*, in Bellardi L. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia*, (1945 – 1992), vol. 2, Bari, Cacucci Editore, 1992.

²⁶³ Nell'accordo il metodo bilaterale viene indicato come «mezzo per concretizzare il momento delle relazioni nazionali, affidando a sedi bilaterali un ruolo propositivo verso le istituzioni e il legislatore in materia di occupazione e mercato del lavoro, per coniugare flessibilità e dinamismo del sistema artigiano con la valorizzazione del ruolo delle parti nelle sedi di governo locale del mercato del lavoro», Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 218.

totalmente prive di meccanismi di ammortizzatori sociali pubblici, di mantenere il patrimonio di professionalità dei loro lavoratori quando si presentavano circostanze di crisi che richiedevano sospensioni temporanee, anche brevi, dell'attività produttiva. Il principio della bilateralità consentì di trovare, anche in questo caso, una soluzione che ancora oggi rappresenta l'unico modello europeo di intervento autonomo e privatistico di sostegno al reddito. Si raggiunse, infatti, l'istituzione di un Fondo intercategoriale a livello regionale, da gestire in maniera paritetica, "per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore", a cui si sono poi aggiunte le ipotesi legate a crisi congiunturali e aziendali. I datori di lavoro avrebbero dovuto versare l'equivalente di 10 ore annue di retribuzione per dipendente e l'ottanta per cento delle risorse raccolte sarebbero state destinate all'erogazione di provvidenze per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore, quali gli eventi atmosferici eccezionali, calamità naturali, interruzione dell'erogazione delle fonti energetiche, difficoltà nell'utilizzo di materie prime²⁶⁴. Secondo le previsioni del suddetto accordo, il rimanente venti per cento delle risorse era destinato alle imprese per il ripristino del ciclo produttivo, per la ricollocazione o riorganizzazione dell'attività produttiva dovuti a fattori e soggetti esterni all'azienda per la modifica dei processi sia tecnologici che di prodotto e per servizi reali alle imprese (quali attività formative, diffusione di tecnologie, ecc.). Si può dire che è l'accordo del 1988 il vero e proprio caposaldo dell'attuale sistema degli enti bilaterali dell'artigianato: la successiva fortuna di questi organismi all'interno del comparto artigiano la si deve ricollegare alla lungimiranza delle parti sociali in quell'ipotesi, unita ad una sapiente applicazione del metodo della bilateralità. Preme infatti segnalare che il recepimento dell'accordo in quasi tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro dei settori artigiani (edilizia ed autotrasporto esclusi, la prima per il sistema proprio di casse edili, il secondo per la particolare attività svolta), seguito dalla effettiva applicazione pratica dello stesso accordo in tutte le regioni italiane, hanno dato vita al sistema di enti bilaterali più diffuso e consolidato in Italia.

²⁶⁴ De Lucia G., S. Ciuffini S., "Il sistema degli enti bilaterali nell'artigianato: una esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo", in "La riforma Biagi del mercato del lavoro, prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma", a cura di M. Tiraboschi, Giuffrè editore, Adapt, Fondazione M. Biagi, 684.

Nel momento in cui si cominciava a paventare una profonda crisi di ogni settore produttivo, in particolare del manifatturiero, le parti sociali approdarono alla firma dell'accordo interconfederale del 3 agosto 1992²⁶⁵, con cui si attuò un processo di istituzionalizzazione di tutto il sistema della bilateralità nel comparto artigiano²⁶⁶, obiettivo che si realizzò rendendo obbligatoria per le parti contraenti l'adesione agli enti bilaterali, in quanto parte integrante della struttura contrattuale prevista dall'accordo stesso. Le parti sociali decisero inoltre di dare agli enti bilaterali la configurazione, che conservano ad oggi, di un sistema articolato su due livelli, ovvero nazionale e regionale.

L'opera di istituzionalizzazione del sistema comprende i diversi Fondi istituiti dalla contrattazione interconfederale e di categoria, tramite il meccanismo della contrattualizzazione delle prestazioni da questi offerte; si può sostenere che essi costituiscono gli strumenti economico-finanziari attraverso cui assolvere gli adempimenti fissati dalla contrattazione collettiva. L'accordo riconosce l'importanza delle diverse tipologie di organismi paritetici presenti nel settore, siano essi gli osservatori previsti dalla contrattazione collettiva che gli enti bilaterali, e di conseguenza dispone un coordinamento a livello nazionale interconfederale tra i risultati delle loro attività per realizzare una banca dati nazionale, strumentale a raggiungere gli obiettivi delle parti.

Le funzioni attribuite al sistema degli enti bilaterali (articolati su un livello nazionale e un livello regionale) riguardavano "l'erogazione di prestazioni e servizi per le imprese e i lavoratori di comune utilità per entrambe le parti, in un quadro di trasparenza di metodi ed intenti"²⁶⁷. A seguito dell'istituzionalizzazione del sistema degli enti bilaterali nell'artigianato negli anni seguirono diversi accordi atti ad ampliare le funzioni a loro attribuite o estendendo quelle già attribuite in passato.

Nel 1993 vide la luce l'Ente bilaterale Nazionale Artigianato (EBNA²⁶⁸) tra Cna, Confartigianato, Clai, Casartigiani, e Cgil, Cisl e Uil, con lo scopo di promuovere e sostenere, attraverso le opportune iniziative, il sistema bilaterale dell'artigianato.

²⁶⁵ Sottoscritto da Confartigianato, Cna, Casa, Clai, Cgil, Cisl e Uil.

²⁶⁶ Per comprendere l'importanza di questo accordo conviene evidenziare che con esso il comparto artigiano formalizza il proprio sistema di relazioni industriali sul versante della struttura contrattuale e le modalità e procedure di stipula degli accordi negoziali, anticipando le previsioni del Protocollo d'intesa del 23 luglio 1993. Lagala C., *L'Artigianato*, in Bellardi L. (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia, (1945 – 1992)*, vol. 2, Bari, Cacucci Editore, 1992.

²⁶⁷ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 205.

²⁶⁸ A Ebna compete la promozione ed il sostegno delle iniziative del sistema degli enti bilaterali dell'artigianato, l'organizzazione di un sistema formativo nazionale, la realizzazione di studi, ricerche e attività formative ed editoriali attinenti i compiti istituzionali, <http://www.ebna.it/>.

La struttura dell'organismo è intercategoriale, in quanto raggruppa diverse categorie, ma dal punto di vista amministrativo è organizzato con gestioni separate per ciascuna di esse; l'articolazione territoriale si svolge su un duplice livello, nazionale e regionale (sede delle trattative ha soppiantato il livello provinciale con l'accordo del 1987). Lo status degli organismi bilaterali è quello delle libere associazioni con adesione volontaria e senza fini di lucro, con una responsabilità verso terzi esercitata in solido dal Consiglio direttivo. Per quanto riguarda gli organi di gestione, lo statuto innanzitutto distingue tra soci e iscritti, intendendo con questi ultimi le imprese e i lavoratori che contribuiscono all'ente. Diverse sono le tipologie di soci, con poteri di gestione dell'ente diversi. Sono "soci fondatori" le organizzazioni dell'Artigianato Cna, Confartigianato, Clai, Casartigiani e le Oo.Ss. dei lavoratori Cgil, Cisl e Uil che hanno costituito EBNA. Le organizzazioni dell'artigianato e dei sindacati dei lavoratori aderenti a queste organizzazioni, che non abbiano partecipato alla costituzione dell'ente in veste di soci fondatori, possono partecipare per successiva ammissione in qualità di "associati". Lo statuto prevede che l'ente nazionale associ di diritto i Fondi bilaterali nazionali contrattualmente obbligatori, promossi dalla contrattazione nazionale, interconfederale, intercategoriale e nazionale di categoria ed offra la possibilità di associarsi anche ai Fondi bilaterali nazionali previsti dalla contrattazione nazionale di categoria. Il Fondo bilaterale per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente e imprenditoriale e il Fondo per la rappresentanza sindacale sono soci aggregati di diritto²⁶⁹.

L'assemblea dei soci è costituita dai soci fondatori e dagli associati, ma questi ultimi possono partecipare, senza diritto di voto, in veste di osservatori, i soci aggregati, invece, non hanno diritto di voto, né di rappresentanza attiva e passiva negli organi dell'ente.

L'Assemblea è composta di 24 membri che rappresentano gli enti costituenti, nominati pariteticamente dalle due parti, le decisioni vengono assunte se ricorre la presenza di almeno 17 dei suoi componenti, di cui almeno 7 di ciascuna delle due parti. Le deliberazioni sono valide se approvate da più dei tre quarti dei componenti. Oltre all'assemblea gli organi dirigenti e di controllo di EBNA sono il Consiglio direttivo (cui spettano i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione dell'associazione), il Comitato esecutivo (costituito dal Presidente, dal Vicepresidente e da altri 10 membri, al comitato

²⁶⁹ Istituiti dall'Accordo interconfederale del 21 luglio 1988, Bellardi L., De Santis G., (a cura di), La bilateralità fra tradizione e rinnovamento, Milano, FrancoAngeli, 2011, 207.

spetta di stabilire le norme per le erogazioni da effettuarsi nell'ambito statutario), il Collegio dei revisori dei conti, il Presidente e il Vicepresidente.

Il criterio di pariteticità ispira anche le modalità di composizione del Consiglio direttivo e del Comitato esecutivo, nonché le modalità di assunzione delle decisioni, che nelle fasi deliberative richiedono sempre la presenza di rappresentanti di entrambe le parti, seppur non con la presenza della totalità dei componenti, né con votazioni all'unanimità.

Una peculiarità del settore artigiano è la previsione nello statuto di due Organi consultivi: la Consulta degli enti bilaterali regionali e la Consulta dei Fondi nazionali, che esprimono gli interessi delle diverse tipologie di organismi paritetici associati ad EBNA. Le consulte non hanno un potere di rappresentanza diretto negli organi gestionali, ma appare utile evidenziare che la loro costituzione risponde alla necessità di dare espressione alle due diverse anime del sistema della bilateralità del comparto artigiano, quella intercategoriale territoriale e quella di categoria.

L'evoluzione del sistema della bilateralità nel corso del tempo nell'ambito dell'artigianato, ha tuttavia inciso sull'effettività delle disposizioni dello statuto. Dobbiamo, infatti, menzionare lo scioglimento del Fondo bilaterale per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente e imprenditoriale e la nascita del Fondo per la formazione professionale²⁷⁰. Si può affermare che il governo dell'ente è rimasto unicamente in capo alle parti sociali costitutive di EBNA, non avendo trovato applicazione pratica l'istituto della Consulta. Gli enti conseguono i propri scopi statuari traendo risorse economiche dalla contribuzione a carico delle imprese artigiane iscritte, da calcolarsi mensilmente sulla retribuzione corrisposta secondo i criteri stabiliti dal regolamento di attuazione dello statuto per la gestione delle prestazioni e da quella, in misura più limitata, a carico dei dipendenti.

²⁷⁰ La funzione formativa è stata attribuita al sistema della bilateralità artigiana già a partire dall'accordo del 1983 a cui si affidano agli enti bilaterali la gestione dei corsi di formazione professionale e manageriale, ribadita poi con l'accordo del 1987. Quest'ultimo ha istituito le commissioni bilaterali con funzioni in materia di contratti di formazione e lavoro a livello territoriale. Le politiche formative sono state poi oggetto dell'accordo interconfederale del 2 febbraio 1993 volto al potenziamento della cultura e degli strumenti della bilateralità e alla creazione di un sistema di formazione continua dei lavoratori e la promozione e la progettazione congiunta di azioni formative necessarie alla qualificazione professionale dei lavoratori. Per promuovere la formazione viene prevista l'istituzione di un Fondo nazionale per la formazione che è parte di EBNA. L'accordo definisce i compiti dei fondi bilaterali regionali per la formazione. La costituzione effettiva di questo fondo avviene con l'accordo interconfederale del 6 giugno 2001 e con l'accordo interconfederale del 18 aprile del 2007 che istituiscono il Fondo paritetico interprofessionale per la formazione continua nelle imprese artigiane (Fondartigianato). Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 215.

Un forte rilancio del sistema della bilateralità è avvenuto con l'accordo interconfederale del 17 marzo 2004²⁷¹ e la sua intesa applicativa del 14 febbraio 2006²⁷². L'obiettivo di fondo è quello di rafforzare il sistema ed ampliare i margini di azione attraverso una precisa definizione delle aree tematiche in cui il sistema degli enti bilaterali è chiamato ad intervenire, ovvero le parti sociali si prefiggono di adeguare la *governance* del sistema della bilateralità, migliorandone i modelli di funzionamento e di finanziamento, anche tramite l'effettiva e piena applicazione della contrattualizzazione collettiva. L'accordo si traduce nella definizione precisa di aree tematiche di intervento degli enti bilaterali: sistemi di rappresentanza; tutela in materia di salute e sicurezza, il sostegno al reddito dei lavoratori e delle imprese, la formazione, la previdenza, il *welfare* integrativo, l'attività d'indagine e ricerca, lo sviluppo delle pari opportunità e il mercato del lavoro²⁷³.

Il rilancio del sistema passa anzitutto per un rafforzamento del ruolo di EBNA, cui viene affidato il compito di svolgere una serie di attività finalizzate a garantire una forte visibilità dell'intero sistema. Viene attuato un meccanismo di "regionalizzazione" del sistema di *governance* assicurando piena operatività alla consulta degli enti bilaterali regionali, quale strumento di monitoraggio e di verifica dell'effettivo funzionamento del sistema e, conferendo ad EBNA un ruolo di supporto operativo agli enti bilaterali regionali²⁷⁴. Questo processo si riflette sul sistema di finanziamento di EBNA, che prevede una contribuzione a carico degli enti bilaterali regionali pari all'1% delle entrate relative al sostegno al reddito.

Un aspetto importante dell'accordo attuativo del 2006 riguarda l'individuazione delle regole di *governance* del sistema per garantire "omogeneità, trasparenza ed efficacia all'intero

²⁷¹ Con l'accordo interconfederale del 2002 si individua negli enti bilaterali il soggetto chiave nella gestione ed erogazione degli ammortizzatori sociali. Con l'accordo del 2004 viene generalizzato il modello già esistente (dei fondi intercategoriale regionali per la tutela della professionalità dei lavoratori e delle imprese nel settore artigiano). Le parti dispongono che ai fini della erogazione del sostegno al reddito concorrono contestualmente risorse pubbliche e private a fronte di sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa per periodi di breve o media durata. Il modello è fondato sulla corresponsione della indennità di disoccupazione anche in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e sull'integrazione di tale indennità pubblica con risorse contrattuali ad opera dei sistemi degli enti bilaterali. Proprio per le caratteristiche peculiari del settore date dalla forte discontinuità occupazionale, l'erogazione della prestazione in caso di sospensione del rapporto è condizionata dal versamento della quota agli enti bilaterali. Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 220.

²⁷² Sottoscritti entrambe da Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai, Cgil, Cisl e Uil. Nel 2004 le parti, valutando positivamente l'esperienza maturata a partire dall'accordo interconfederale del 1988, che ha portato alla costituzione di una forte rete di organismi bilaterali finalizzati a gestire le tematiche più importanti per lo sviluppo del comparto e garantire idonei sostegni alle imprese e lavoratori, considerano mature le condizioni per l'avvio di una verifica ed aggiornamento dell'accordo stesso, <http://www.ebna.it/>.

²⁷³ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 209

²⁷⁴ Presso l'EBNA sono attivati tre osservatori: l'Osservatorio delle prestazioni con particolare riferimento al sistema degli ammortizzatori sociali; l'Osservatorio per il funzionamento della bilateralità; l'Osservatorio dedicato alla contrattazione nazionale e regionale confederale e categoriale.

sistema in tutto il territorio nazionale”²⁷⁵ e, in conseguenza di ciò si rende necessaria la separazione, a tutti i livelli, delle funzioni di indirizzo, gestione e controllo.

Le funzioni di indirizzo vengono affidate alle parti sociali, che lo esercitano attraverso la sottoscrizione di accordi di natura confederale o categoriale. La gestione è, invece, assegnata agli organismi ed alle strutture di riferimento attraverso l’approvazione di specifici regolamenti per le prestazioni e la redazione delle scritture contabili dei bilanci preventivi e consuntivi. L’omogeneità tra le varie strutture viene garantita conferendo ad EBNA il compito di definire un modello condiviso di piano dei conti e di redazione formale dei bilanci, in sede di consulta degli enti.

Altrettanto rilevanti, l’Accordo Interconfederale 21 novembre 2008 recante “Linee guida per la riforma del sistema degli assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità” nell’artigianato e il relativo Accordo applicativo 23 luglio 2009²⁷⁶, entrambi sottoscritti da Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani, Clai e Cisl, Uil, senza la sottoscrizione della Cgil (problema non posto data la sottoscrizione da parte della stessa del successivo atto di indirizzo sulla bilateralità del 30 giugno 2010). L’accordo indica la bilateralità come strumento centrale per la riforma complessiva delle relazioni industriali dell’artigianato e mira ad una sua universalizzazione. Per raggiungere tale obiettivo si “contrattualizzano” le prestazioni la cui erogazione viene affidata agli enti bilaterali. Così rafforzandoli a livello nazionale, inoltre, viene affidata sempre agli enti bilaterali le prestazioni di sostegno al reddito, la raccolta delle adesioni volontarie al sindacato e la creazione di un sistema semplificato ed unico di versamento degli oneri e dei contributi basato su una convenzione tra enti bilaterali e Inps. Il principio di contrattualizzazione delle prestazioni erogate dagli enti bilaterali è uno dei momenti più importanti nell’evoluzione del sistema al fine di rafforzare il ruolo stesso degli enti. In base al principio della contrattualizzazione le prestazioni degli enti vengono qualificate dal contratto collettivo come diritti soggettivi dei lavoratori, i quali possono pertanto esigerle direttamente dal datore di lavoro nel caso in cui quest’ultimo non sia iscritto al sistema degli enti bilaterali che, di conseguenza, non erogano prestazioni a favore dei suoi dipendenti. Così

²⁷⁵ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 210.

²⁷⁶ Applicativo dell’intesa del 21 novembre 2008 sul tema degli assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell’artigianato. Tra le modifiche rilevanti vi è la previsione della durata triennale dei contratti collettivi, l’obbligatorietà del secondo livello di contrattazione e la razionalizzazione della contrattazione collettiva nazionale, Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 210.

facendo si promuove l'adesione al sistema della bilateralità eliminando l'economicità derivante dalla mancata iscrizione all'ente da parte del datore di lavoro²⁷⁷.

Il suddetto accordo del 2008 riconosce la centralità del sistema di *welfare* contrattuale nell'Artigianato (quale elemento fondamentale per offrire risposte concrete ed efficaci ai nuovi bisogni manifestati dai lavoratori e dalle imprese, nell'ambito di un modello di relazioni di tipo partecipativo) sottolinea la necessità che ne vengano garantite piena applicazione ed effettività.

Gli Enti Bilaterali regionali trovano fondamento negli interessi concreti del territorio, dove agiscono imprese e lavoratori e sono quindi strettamente connessi e naturalmente rafforzati dalla contrattazione collettiva che li instaura. Le Parti regionali possono articolare le singole prestazioni con criteri confederali, categoriali o territoriali. Temi del bilateralismo regionale da sviluppare sono: ruolo, compiti, finanziamento, *governance*, nuovi meccanismi che favoriscano adesioni, livello di funzionamento.

L'Ente Bilaterale Nazionale, EBNA, è ovviamente l'elemento qualificante del sistema bilaterale artigiano, cui spettano, coerentemente, funzioni di ampia portata.

In particolare, è chiamato a svolgere attività di: coordinamento delle attività generali, supporto tecnico agli Enti Bilaterali Regionali, sensibilizzazione e diffusione su temi del *welfare* contrattuale, relazione con le istituzioni, supporto alle Parti Sociali nazionali. Inoltre, svolge funzioni di diffusione del sistema bilaterale nei territori sguarniti, fungendo da Ente Bilaterale residuale. In definitiva il passaggio verso la contrattualizzazione delle prestazioni è stato portato a compimento con l'accordo interconfederale del 23 luglio 2009. Per dare maggiore consistenza a questo sviluppo, con l'atto d'indirizzo del 30 giugno 2010, è stato previsto a carico delle imprese non iscritte agli enti bilaterali l'obbligo di corrispondere ai lavoratori un elemento retributivo aggiuntivo, rendendo così più onerosa la mancata adesione al sistema della bilateralità da parte dell'eventuale datore di lavoro²⁷⁸.

Un momento di svolta è rappresentato dall'atto di indirizzo sulla bilateralità di cui all'accordo del 30 giugno 2010 (c.d. nuova bilateralità), firmato da Confartigianato, CNA, Casartigiani, Clai, Cgil, Cisl, Uil con cui sono state rese effettive quelle modifiche nel sistema degli enti bilaterali dell'artigianato volte ad attuarne al meglio le specificità.

²⁷⁷ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 211.

²⁷⁸ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 212.

Con questo atto è stato canonizzato il principio secondo cui le prestazioni erogate dagli enti bilaterali costituiscono un “diritto contrattuale del lavoratore”. Il principio muove dall’assunto secondo cui la bilateralità prevista dalla contrattazione collettiva dell’artigianato è un sistema che coinvolge tutte le imprese che operano nel comparto, siano esse aderenti o no alle associazioni di categoria, in quanto eroga prestazioni di *welfare* che sono indispensabili a completare il trattamento economico e normativo del lavoratore previsto dai relativi contratti collettivi di categoria. Viene pertanto stabilito che mentre l’azienda che aderisce alla bilateralità, e versa i relativi contributi, ha assolto agli obblighi che ha nei confronti dei lavoratori, quelle aziende che, al contrario, non aderiscono al sistema, hanno comunque l’obbligo di riconoscere direttamente al lavoratore una somma o prestazioni equivalenti a quelle erogate dagli enti bilaterali, nei limiti degli importi stabiliti dai contratti collettivi. Così è sancita l’obbligatorietà delle prestazioni, facendo leva sul fatto che le stesse sono da riferirsi alla parte economico normativa del contratto collettivo, in quanto sono relative a situazioni di diritto che regolano il rapporto individuale di lavoro, tra il datore e i suoi dipendenti²⁷⁹. È questa l’impostazione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha definitivamente accolto con la circolare n. 43/2010. Il mancato versamento dei contributi all’ente bilaterale obbliga il datore di lavoro, secondo quanto espressamente previsto dal contratto collettivo, a corrispondere al lavoratore un elemento distinto della retribuzione, mediante il riconoscimento (su base mensile e/o annuale) di una somma o di una prestazione equivalente a quella erogata dalla bilateralità.

A fronte del “diritto contrattuale del singolo lavoratore” alle prestazioni integrative di *welfare* contrattuale (sostegno al reddito in caso di disoccupazione, assistenza sanitaria, ecc..) il datore di lavoro può adempiere al suo corrispettivo obbligo o aderendo al sistema della bilateralità e versando i relativi contributi, o mediante la corresponsione della quantificazione economica di quelle tutele, oppure tramite erogazione diretta, da parte del datore di lavoro, di prestazioni equivalenti a quelle degli enti bilaterali.

La contrattualizzazione delle prestazioni (tra le quali la rappresentanza sindacale, la formazione professionale – Fondartigianato, assistenza sanitaria integrativa – Sanarti,

²⁷⁹ Nel verbale del comitato esecutivo dell’Ebna del 12 maggio 2010 che è parte integrante dell’accordo del 30 giugno 2010 relativo all’atto di indirizzo sulla bilateralità «a decorrere dal 1° luglio 2010, le imprese non aderenti alla bilateralità e che non versano il relativo contributo dovranno erogare al lavoratore una quota di retribuzione pari ad € 25,00 lordi mensili per tredici mensilità. Tale importo, che sarà escluso dalla base di calcolo del TFR, dovrà essere erogato con cadenza mensile al lavoratore».

nonché quella in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro²⁸⁰ e relativi fondi), ha reso la bilateralità del settore artigiano un modello virtuoso nell'ambito nazionale, ma è nel sostegno al reddito che ciò si vede in modo più marcato.

Si può osservare che, per quanto riguarda l'ambito del sostegno al reddito per periodi di sospensione dell'attività produttiva, si configura come uno degli sviluppi più significativi della bilateralità. Il comparto Artigiano non rientra nell'ambito di applicazione dell'istituto della Cassa integrazione guadagni (Cig); l'ammortizzatore sociale, calibrato storicamente sull'esigenze della grande impresa, non risponde alle caratteristiche delle crisi aziendali, di norma molto brevi e concentrate in pochi settori, che interessano la realtà artigiana.

Le micro e piccole imprese artigiane, infatti, a ragione dei loro profili dimensionali, necessitano di uno strumento agile, capace di rispondere ai bisogni di sostegno al reddito in tempi estremamente ridotti. I periodi di sospensione del lavoro o di riduzione dell'attività sono infatti sensibilmente più brevi di quelli registrati in altri comparti produttivi e l'ammortizzatore, per essere efficace, deve essere molto rapido. Per tale ragione, le Organizzazioni datoriali e sindacali del sistema artigiano convengono sull'introduzione, attraverso il canale bilaterale, di strumenti *ad hoc* per assicurare il sostegno al reddito dei lavoratori e delle imprese, nelle ipotesi di temporanea riduzione o sospensione del lavoro. Gli Enti Bilaterali territoriali nascono soprattutto come mezzo di erogazione di tali prestazioni, tramite la gestione di appositi Fondi. L'istituzione e il funzionamento dei Fondi bilaterali regionali di sostegno al reddito, denominati Fondi per la salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente ed imprenditoriale, è riconducibile ad alcuni accordi interconfederali.

Dopo la norma di natura promozionale contenuta nell'accordo del 21 dicembre 1993, un primo aspetto, per così dire, di concretezza viene realizzato dall'accordo del 27 febbraio 1987 che istituisce commissioni bilaterali regionali o territoriali con funzioni in materia di processi di qualificazione e assorbimento dei lavoratori in eccedenza presso le imprese artigiane. In linea estremamente generica queste commissioni hanno come principale compito quello di promuovere l'occupazione dei lavoratori per il tramite di incentivi economici concessi in caso di assunzione laddove ricorra uno specifico progetto formativo di specializzazione, riqualificazione e formazione lavoro concordato tra le parti

²⁸⁰ Con l'entrata in vigore del d. lgs. n. 626 del 1994 e successivo T.U. sulla sicurezza d. lgs. 81 del 2008, vi è l'ampliamento delle funzioni del sistema della bilateralità. Con accordo del 3 settembre 1996 si sono previste l'istituzione di diversi organismi paritetici territoriali tra le quali gli OPTA che si possono considerare gli organismi paritetici in materia di tutela della salute e sicurezza di cui all'art. 51 del medesimo decreto.

firmatarie dell'accordo stesso. La principale novità introdotta dall'accordo interconfederale del 21 luglio 1988 risiede nella creazione di Fondi intercategoriale a livello regionale che mirano alla salvaguardia del patrimonio di professionalità di lavoro dipendente e imprenditoriale nel settore artigiano. Ne consegue la creazione di un meccanismo in grado di tutelare non solo i lavoratori del comparto, ma anche le imprese stesse, affinché non venga disperso, a causa di crisi od eventi di forza maggiore non imputabili al datore di lavoro, il patrimonio di conoscenze specifiche condiviso tra gli operatori di quel determinato settore. A titolo esemplificativo, gli eventi che possono dare luogo alle prestazioni dei Fondi di sostegno sono: eventi atmosferici eccezionali che provochino danni documentati, tali da richiedere la sospensione delle attività; calamità naturali; interruzione dell'erogazione delle fonti energetiche causata da fattori e soggetti esterni all'impresa; difficoltà di utilizzo delle materie prime già acquisite, dovute a fattori e soggetti esterni non legati al sistema economico produttivo e di mercato. Possiamo ricordare che le imprese versano, per ciascun dipendente, il corrispettivo di dieci ore annue di retribuzione contrattuale e, i fondi, così alimentati, sono destinati per l'80% a interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e per il restante 20% al sostegno delle imprese. Tra queste ultime, ad esempio possiamo ricordare che il fondo prevede interventi per il ripristino del ciclo produttivo; per la riallocazione/riorganizzazione dell'attività produttiva dovuta a fattori e soggetti esterni per la modifica dei processi sia tecnologici che di prodotto; per servizi reali all'impresa, quali attività formative, di diffusione delle tecnologie, ecc²⁸¹.

Il punto di svolta si ha tuttavia con l'accordo interconfederale del 20 maggio 2002, poi perfezionato dall'accordo interconfederale del 17 marzo 2004, che individua negli enti bilaterali gli organismi cardine per la gestione ed erogazione di un nuovo istituto indennitario volto a garantire un sostegno al reddito dei lavoratori non rientranti nella sfera di copertura degli ammortizzatori sociali. Questa indennità si caratterizza per il fatto che è corrisposta in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa a fronte di un'integrazione dell'indennità pubblica con risorse contrattuali, erogate dagli enti bilaterali. Di tipo integrativo pubblico-privato è l'intervento riconducibile all'istituto del contratto di solidarietà difensivo, ammortizzatore sociale esteso dalla legge n. 236/1993 anche alle imprese artigiane non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale (Cigs, legge n. 223/1991, art. 12, commi 1 e 2) indipendentemente dal

²⁸¹ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 218.

numero dei dipendenti. Ai sensi della normativa, in simili ipotesi la possibilità di stipulare i contratti di solidarietà e di beneficiare del relativo contributo all'impresa è subordinata alla circostanza che i lavoratori con orario ridotto percepiscano, a carico di Fondi bilaterali istituiti dai contratti collettivi nazionali o territoriali, una prestazione di entità non inferiore alla metà della quota del contributo pubblico destinata ai lavoratori²⁸².

Per quanto riguarda la procedura per l'accesso ai contributi dei Fondi bilaterali essa prevede che: a) in caso di crisi congiunturale le Parti, nelle sedi bilaterali sindacali, possono sottoscrivere un accordo per procedere, in luogo dei licenziamenti, alla riduzione dell'orario di lavoro tramite contratto di solidarietà; b) la stessa sede sindacale invia copia dell'accordo al Fondo bilaterale regionale di sostegno al reddito (previsto dall'accordo interconfederale del 21 luglio 1988), unitamente alla richiesta volta ad ottenere i benefici in favore dell'impresa e dei lavoratori interessati; c) il Fondo regionale delibera l'erogazione del contributo a proprio carico, che avviene secondo i tempi e le modalità proprie, e fornisce all'impresa la certificazione attestante la finalità e l'entità del contributo; d) l'impresa inoltra al Ministero del lavoro la domanda per l'accesso ai benefici integrativi. La *ratio* sottesa alle misure di cofinanziamento è quella di far fronte a quelle situazioni di crisi rispetto alle quali gli ordinari ammortizzatori pubblici non sono in grado di dare sufficienti tutele e, si rende pertanto necessario, il ricorso alle risorse degli organismi bilaterali. La logica del cofinanziamento degli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori è adottata dal legislatore anche nell'ambito della normativa anticrisi del 2008, laddove dispone l'utilizzo dell'indennità di disoccupazione ordinaria, con requisiti normali e ridotti, in caso di sospensione dal lavoro in contesti produttivi non rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni a condizione che l'Ente Bilaterale di riferimento finanzia parte del trattamento (almeno il 20% dell'indennità). È l'art. 19 della legge n.2/2009 ad estendere questo modello a tutti i settori scoperti da Cig e Cigs e la Riforma Fornero a confermarla per il triennio 2013-2015.

Tramite gli Accordi interconfederali del 31 ottobre 2013 e del 29 novembre 2013 le parti sociali dell'Artigianato hanno istituito il primo Fondo di solidarietà bilaterale (FSBA²⁸³) secondo il "modelllo alternativo", ai sensi dell'art. 3, comma 14, Legge n.

²⁸² L'aspetto più rilevante è l'erogazione della prestazione solo a condizione della erogazione della quota degli enti bilaterali. Questa disciplina è stata fatta propria dal legislatore ed estesa a tutti i settori dall'art. 19 della L. n. 2 del 2009 con ciò consentendo di concretizzare un disegno riformatore del sistema degli ammortizzatori sociali.

²⁸³ Fondo di Solidarietà Bilaterale per l'Artigianato, Fsba, in attuazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 14, della legge n. 92/2012. La legge n. 92/2012, nel riformare il sistema degli ammortizzatori sociali, prevede

92/2012 (c.d. “legge Fornero”) per fornire prestazioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, in particolare per i lavoratori delle imprese con meno di quindici dipendenti, altrimenti privi di copertura. Sulla base di questa normativa sono stati conclusi di recente, con ritardo rispetto alle previsioni legislative, due accordi: uno per il settore dell’artigianato (il 31 ottobre 2013) fra Cgil, Cisl, Uil e Confartigianato, Cna, Cassartigiani, Clai. L’accordo riguarda i Fondi di solidarietà bilaterali costituiti secondo il modello alternativo dell’art. 3, commi 14 ss., perché nel comparto artigiano è operante un consolidato sistema di bilateralità che eroga, come esposto nel presente capitolo, prestazioni di welfare contrattuale integrativo. Anzi si può affermare che è stata proprio l’esperienza di questo comparto a spingere il legislatore nella direzione di un riconoscimento allargato di tale forma rafforzata di sussidiarietà e di autonomia.

A seguito del citato accordo del 2013²⁸⁴ è iniziato il percorso di adeguamento di EBNA alle novità normative previste dalla l. 92/2012. In questo senso è stato costituito presso EBNA l’apposito Fondo FSBA. La bozza di Regolamento di attuazione, volto a disciplinare l’organizzazione e il funzionamento del fondo,²⁸⁵ ribadisce innanzitutto che lo scopo di FSBA consiste nell’erogare prestazioni integrative dell’ASPI, mentre “altre prestazioni di sostegno al reddito” debbono ritenersi “eventuali” e dovranno esse definite dagli associati di diritto di FSBA. Puntualizza altresì che aderiscono al Fondo tutte le imprese artigiane non coperte dalla normativa in materia di integrazione salariale, a prescindere dal numero di dipendenti occupati, richiamando in proposito anche quanto stabilito dall’accordo interconfederale del 23 aprile 2014²⁸⁶, cioè che “le imprese ed i

– art. 3, commi da 4 a 13 – che, per tutti i settori produttivi non coperti dalla normativa in materia di cassa integrazione (ordinaria e straordinaria) e con riferimento alle imprese che occupano mediamente più di 15 dipendenti, le Parti Sociali attivino appositi Fondi di solidarietà bilaterali, per garantire ai lavoratori interessati prestazioni di sostegno al reddito in caso di sospensione/riduzione dell’attività lavorativa. Tali Fondi, decisi dalle Parti Sociali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, sono istituiti presso l’Inps con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con il Ministro dell’Economia. La stessa norma – art. 3, comma 14 – ammette che, «in alternativa al modello previsto dai commi da 4 a 13» e con riferimento ai settori «nei quali siano operanti consolidati sistemi di bilateralità», le Parti Sociali possano adeguare le fonti istitutive dei rispettivi Fondi o Enti Bilaterali alle finalità perseguite dai Fondi di solidarietà bilaterali.

²⁸⁴ verbale di accordo 23 aprile 2014 – sottoscritto da Confartigianato Imprese, Cna, Casartigiani, Clai e Cgil, Cisl, Uil – con cui le Parti, preso atto che «non è ancora stato emanato il decreto interministeriale previsto dall’art. 3, comma 16, legge n. 92/2012», confermano che le imprese e i lavoratori aderenti a Ebna sono «automaticamente» iscritti anche al Fondo Fsba, cui confluirà la contribuzione prevista dall’accordo interconfederale 29 novembre 2013.

²⁸⁵ Bolego G., Cerea G., Brun S., Le sospensioni e il welfare, in Nogler L., (a cura di), Gli enti bilaterali dell’artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transazionali, Milano, FrancoAngeli editore, 2014, 297.

²⁸⁶ 27 marzo 2014 il Fondo di Solidarietà Bilaterale per l’Artigianato, Fsba, «è costituito e organizzato mediante l’Ente Bilaterale Nazionale dell’Artigianato (EBNA)... nonché per volontà delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali costituenti Ebna», <http://www.ebna.it/>.

lavoratori aderenti ad EBNA sono automaticamente aderenti anche a FSBA”. Al Fondo potranno aderire anche i dipendenti delle organizzazioni artigiane che abbiano sottoscritto i predetti accordi (Associazioni nazionali e territoriali di Confartigianato imprese, CNA, Casartigiani, CLAI, CGIL, CISL, UIL) nonché i dipendenti degli enti e delle società dalle stesse costituite, promosso o partecipate. La natura «autonomistica» del Fondo ha fatto sì che venisse prediletta sia l’operatività mediante il modello di integrazione fra risorse pubbliche/risorse private, ovvero tramite il suddetto meccanismo di cofinanziamento, sia che fosse combinata l’indennità erogata dal Fondo bilaterale con l’indennità di disoccupazione Aspi. L’accordo inoltre fissa l’aliquota di contribuzione ordinaria ai sensi dell’art. 3, comma 15 della legge n. 92 in misura non inferiore allo 0,20, secondo le modalità definite fra le parti e prevede la raccolta della contribuzione mediante l’EBNA²⁸⁷. Nell’Artigianato a regime è operativo quindi il cosiddetto “modello alternativo”, teso alla valorizzazione dei sistemi consolidati di bilateralità, nei quali le Parti Sociali possono prevedere l’adeguamento delle fonti istitutive dei rispettivi fondi bilaterali che così divengono strumento di erogazione di trattamenti di integrazione del reddito a beneficio di tutti i lavoratori del comparto e quindi sistema vincolante per tutti i datori di lavoro in esso operanti.

Il tutto, alla luce delle più recenti riforme, avviene scartando l’alternativa ipotesi di coinvolgimento e diretta gestione dell’INPS sul sistema del “sostegno al reddito”, anche al fine di evitare una lesione della storica e consolidata autonomia negoziale e di rappresentanza sindacale dell’intero settore artigiano. L’esperienza dei fondi pre-esistenti adeguati è stata definita, stante la maggiore autonomia rispetto ai condizionamenti eteronomi che la contraddistingue, come una forma di “bilateralità pura”, contrapposta alla “bilateralità spuria” dei nuovi fondi, rispetto ai quali l’intervento eteronomo è molto incisivo.²⁸⁸ Se nella grande impresa la gestione del *Welfare* è sovente demandata a livello di singola azienda, che in prima persona si impegna a regolamentare aspetti oggi più che mai attuali quali “conciliazione lavoro/famiglia”, assistenza alle famiglie e/o a soggetti diversamente abili, la piccola realtà artigiana – con una media occupazionale di poco

²⁸⁷ L’accordo interconfederale (applicativo dell’accordo interconfederale 31/10/2013 per la definizione delle risorse per l’avvio del Fondo di Solidarietà Bilaterale alternativo dell’Artigianato, FSBA), del 29 novembre 2013 stabilisce la contribuzione al Fondo in cifra fissa al fine di strutturare un meccanismo di immediata applicazione e di semplice calcolo pari a 34 euro per ogni lavoratore dipendente. Tale somma è compresa nell’ambito dell’importo di 61,25 euro già destinati al Fondo di sostegno al reddito, lasciando così invariata la quota annua complessiva di contribuzione destinata al sistema bilaterale dell’Artigianato, <http://www.ebna.it/>.

²⁸⁸ Renga S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Milano, Cedam, 2013.

superiore alle tre unità – non può farsi carico in prima persona di alcuna di tali assistenze, che pertanto sono garantite e sempre più coinvolgeranno gli Enti Bilaterali artigiani.

In altri termini la bilateralità artigiana mira alla creazione di condizioni di sostegno a favore dei lavoratori (e delle imprese) che possano consentire alla forza lavoro di permanere nel settore anche nelle ipotesi di sospensione dei rapporti di lavoro, evitando in tal modo fratture sociali e, soprattutto, un *turn over* di professionalità nelle aziende che non può che avere come effetto il depauperamento e l'indebolimento dell'intero sistema produttivo²⁸⁹.

Il sistema della bilateralità nell'artigianato ha avuto un rafforzamento nell'evoluzione della contrattazione proprio nella strategia di indurre i datori di lavoro ad aderire al sistema della bilateralità rendendolo più conveniente mediante il principio della contrattualizzazione delle prestazioni. L'obiettivo della bilateralità nel settore artigiano è quello di garantire il patrimonio di professionalità, accordando forme di assistenza tanto ai lavoratori ma anche agli imprenditori. Accanto alle tradizionali prestazioni (sostegno al reddito, rappresentanza sindacale, formazione professionale e sicurezza) in alcune regioni, con presenza artigianale più forte, come Veneto ed Emilia Romagna, si trovano altre aree di intervento. Come il sostegno alla competitività delle imprese e altre che vedremo nel capitolo che seguirà. Quel che qui preme è rilevare come la presenza degli enti bilaterali in tal settore garantiscono la crescita e il consolidamento delle imprese, ed un minor *turn over* dei lavoratori. Il sostegno al reddito creato nel settore artigiano e poi mutuato dal legislatore nazionale con la l. n. 2 del 2009 è figlio di questa politica d'investimento delle parti nel mantenimento della professionalità all'interno del settore. Il settore artigiano è giunto alla costruzione di un sistema di ammortizzatori sociali che è parte di una strategia più ampia e complessa di gestione delle problematiche del settore da parte degli enti bilaterali a cui è demandato il compito di fornire assistenza sia alle imprese che ai lavoratori, difficilmente si potrebbe avere la stessa soluzione se non si guardasse alla tutela di entrambe le parti in gioco come in un unico sistema.

²⁸⁹ Bellardi L., De Santis G., (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 221.

2. Due pilastri della bilateralità: il modello veneto

Nei paragrafi precedenti si è avuto modo di delineare le tappe dell'assetto odierno della bilateralità nell'artigianato. Settore che rappresenta l'ambito produttivo italiano nel quale lo sviluppo degli enti bilaterali ha conseguito un livello più strutturato, diffuso e avanzato ancor prima dell'intervento del legislatore promozionale verso i fondi di solidarietà. Le parti sociali dell'artigianato, pur riconoscendo l'autonomia reciproca nonché il ruolo fondamentale e propulsivo della contrattazione, hanno conferito alla bilateralità una funzione preminente sul versante sia delle relazioni industriali sia dell'assistenza sociale mutualistica nei confronti dei lavoratori e delle imprese. Tale sviluppo si è mosso a partire dal livello territoriale regionale e ha riguardato il sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e in favore dello sviluppo delle imprese, il sistema della rappresentanza sindacale, la formazione professionale, la sicurezza nei luoghi lavoro²⁹⁰. L'assetto della bilateralità dell'artigianato basato su un livello nazionale e un livello regionale rappresenta la particolarità del settore. La nascita degli enti regionali risale ad una fase precedente a quella di EBNA (che istituzionalmente risale al 1997). Inoltre è solo nel 1998 che si può dire completa la costituzione degli enti regionali su tutto il territorio nazionale. Ma a far la storia e da apripista alle esperienze regionali sono la bilateralità dell'artigianato costituita nel Veneto e nell'Emilia Romagna. Per quanto concerne il caso Veneto con EBAV (ente bilaterale artigianato veneto) si avvia una delle prime esperienze bilaterali istituito con gli accordi interconfederali degli anni '80²⁹¹.

Ebav è istituita il 21 dicembre del 1989 dagli accordi tra la Federazione regionale dell'artigianato veneto (Frav), la Cna e le Confederazioni sindacali regionali di Cgil, Cisl e Uil e trova avvio operativamente nel 1991²⁹². Con l'accordo regionale del 1989 le parti firmatarie si erano date tre obiettivi: stabilire la costituzione di Ebav, regolare le strutture di rappresentanza sindacale territoriale, garantire la copertura contrattuale dei lavoratori di tutti i settori artigiani. Con i successivi accordi le parti hanno ampliato la gamma d'interventi tra i quali favorire lo sviluppo e il consolidamento del comparto artigiano

²⁹⁰ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse, 2005.

²⁹¹ Martinengo G., *La contrattazione collettiva dell'artigianato e la questione della rappresentanza sindacale: il caso Veneto*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, 6, III, 1990.

²⁹² In seguito aderirà anche Casartigiani. Nel territorio veneto già esistevano negli anni 80 specifiche realtà che sono stata l'avanguardia della bilateralità: le aziende della Ceramica avevano costituito un fondo di garanzia per mantenere alle dipendenze i lavoratori nei momenti di crisi (Fondo assistenza per i lavoratori della ceramica del 1984); le aziende Grafiche avevano creato un sistema di supporto all'attività formativa in relazione all'innovazione tecnologica che si presentava nel passaggio dal sistema meccanico al sistema digitale. E vi fu l'istituzione delle Casse edili artigiane del Veneto nel 1986, <https://www.ebav.it>.

veneto intervenendo sul mercato del lavoro, sulla formazione professionale e la tutela dell'ambiente lavorativo. Ebav come gli altri enti bilaterali del settore giuridicamente è un'associazione privata parasindacale. Sei sono i soci attuali dell'ente: Confartigianato; Cna; Casa; Cgil, Cisl e Uil. I soci Ebav eleggono la composizione paritetica del Consiglio di Amministrazione (il quale gestisce i fondi²⁹³ di primo livello/intercategoriali). Per ogni categoria è costituito un Comitato di Categoria (il quale gestisce i Fondi della rispettiva categoria, secondo livello). Infine gli sportelli Ebav costituiscono un'importante diramazione e collegamento tra l'ente e gli utenti finali (aziende/lavoratori), si dividono in Sportelli Regionali e Sportelli Provinciali²⁹⁴.

Nel panorama degli enti bilaterali regionali dell'artigianato Ebav si distingue, diversamente dalle altre regioni in cui è previsto un numero limitato di fondi intercategoriali, per la presenza di fondi di categoria integrati da ulteriori quote stabilite dalla contrattazione regionale che stabilisce la ripartizione fra la gamma di prestazioni previste dalle intese a livello intercategoriale. In una logica di interventi di primo livello comuni a tutti i settori e un secondo livello di prestazioni distinto per categoria. Tale meccanismo, diverso dagli altri enti regionali, attenua il carattere universalistico delle prestazioni, potenziando le erogazioni a vantaggio dei settori di appartenenza. Così facendo vi è una maggior raccolta di contributi e di conseguenza di erogazione delle prestazioni²⁹⁵. Ogni mese le aziende versano a Ebav circa €19,70 per ogni dipendente. Di questi, l'80% è a carico aziende, il 20% a carico lavoratori. Le destinazioni degli importi totali versati, dalle aziende e dai lavoratori artigiani veneti ogni anno, sono: 61% per prestazioni Ebav (un terzo per il primo livello, due terzi per il secondo livello); 26% per altre strutture (Oo. Ss. e

²⁹³ I fondi sono accantonamenti di risorse che derivano dalla ripartizione dei contributi versati dalle aziende e dai dipendenti dell'artigianato veneto. Tali fondi vengono utilizzati per fornire servizi a favore delle stesse aziende e dipendenti.

²⁹⁴ Organi Ebav: Consiglio di amministrazione (6 componenti: tre membri tra i componenti del Consiglio direttivo, designati dai consiglieri espressi dalle Oo.Aa, tre membri tra i componenti del Consiglio direttivo designati dalle Oo. Ss. – nomina Presidente, Vicepresidente con cariche della durata di tre anni e direttore); Consiglio Direttivo (6 rappresentanti delle organizzazioni artigiane, 6 rappresentanti delle organizzazioni sindacali, 16 presidenti comitati di categoria, 16 vicepresidenti comitati di categoria. Il consiglio direttivo nomina il Cda, il collegio sindacale, si trova 2 volte all'anno per approvare i bilanci); Comitati di categoria (durata 3 anni – 12 componenti 6 di nomina sindacale e 6 di nomina datoriale – nomina Presidente e Vicepresidente i quali partecipano di diritto alle riunioni del consiglio direttivo); Collegio sindacale: controlla la corrispondenza dell'attività gestionale agli scopi statutari e la regolarità contabile e amministrativa dell'ente (composto da 5 sindaci effettivi e quattro supplenti, nominati quattro dalle OO.SS e quattro dalle OO. AA e uno di comune accordo iscritto all'albo dei revisori dei conti); Comitato Garanti: vigila sulle corrette politiche di gestione e sulla trasparenza delle operazioni finanziarie e gestionali messe in atto per ottimizzare le risorse e ne verifica i risultati (composto da 6 membri di chiara e riconosciuta competenza, 4 sono nominati congiuntamente dalle OO.SS. e OO.AA. e 2 dalla Regione Veneto con la durata di 4 anni).

²⁹⁵ Leonardi S., Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?, Roma, Ediesse, 2005.

Oo. Aa. nazionali e regionali); 8% per Fondo sulla sicurezza (Cobis²⁹⁶); 6% per Spese funzionamento struttura tecnica²⁹⁷. Le contribuzioni di primo livello, comuni a tutti i settori sono a carico, in percentuale diversa, delle imprese e dei lavoratori e stabilite dagli accordi interconfederali regionali dell'artigianato veneto costitutivi dell'Ebav. Tali contribuzioni confluiscono in vari fondi per interventi che riguardano il sostegno al reddito per sospensione dal lavoro, ambiente e sicurezza, credito alle imprese, formazione professionale, mutualità, calamità naturali e causa di forza maggiore²⁹⁸. Nel secondo livello troviamo fondi specifici per le categorie. Pertanto nel bilancio dell'ente bilaterale si trova un ulteriore canale di finanziamento a carico delle imprese e dei lavoratori definito dai contratti integrativi regionali di categoria. Tramite le entrate di secondo livello vengono istituiti fondi di prestazione gestiti da appositi Comitati di categoria. Qui gli interventi riguardano la formazione professionale, la promozione di innovazione prodotto, il sostegno al reddito per crisi di area o settore, ambiente e sicurezza, sussidi assistenziali per i lavoratori, sussidi per la professionalità, polizze collettive assicurative, raccolta fondi pensioni complementare. A differenza dei fondi di primo livello, si tratta di prestazioni e servizi specifici di ogni singola categoria e rispondono in maniera integrativa e più puntuale alle esigenze di ogni settore. Le risorse destinate a questi fondi provengono dalla contribuzione di lavoratori e imprese artigiani e hanno finalità mutualistiche e solidaristiche. Infatti un primo importante ambito di intervento è in favore della formazione e dell'aggiornamento professionale; altri ambiti sono quelli che supportano lo sviluppo della qualità e l'innovazione dei prodotti e quelli che promuovono la salute e la sicurezza negli ambienti di lavoro. È degna di menzione anche l'attenzione che i fondi di

²⁹⁶ Attraverso l'accordo interconfederale del 31 ottobre 2003 è stato costituito il Comitato Paritetico Regionale Bilaterale per la Sicurezza, con il ruolo di presiedere ai compiti previsti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il comitato si occupa dei problemi relativi alla rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza e di iniziative e progetti in tema di sicurezza nelle aziende artigiane venete, sia a favore dei lavoratori che delle imprese. Oltre al Cobis il sistema si articola nelle Commissioni Paritetiche bilaterali provinciali e nei Rappresentanti territoriali dei lavoratori per la Sicurezza (RtIs).

²⁹⁷ Le uscite del 2013, delle risorse destinate a Prestazioni Ebav: 89% circa è stato erogato, 11% accantonato per prestazioni future. Nel 2013, del totale erogato: 58% a favore di aziende; 42% a favore di dipendenti. Complessivamente, in 20 anni, le erogazioni si sono stabilite in 50% a aziende e 50% a dipendenti, <https://www.ebav.it>.

²⁹⁸ Per fondi di primo livello, si intendono quelle prestazioni e quei servizi di natura intercategoriale destinati a tutte le aziende e a tutti i lavoratori del settore artigiano della Regione Veneto. Si tratta di interventi che mirano a sostenere, incentivando e sviluppando, la capacità produttiva delle aziende artigiane da un lato e i redditi dei lavoratori dall'altro. Accanto a queste voci vediamo che questa tipologia di fondi eroga incentivi per l'occupazione, la formazione professionale, nonché contribuisce ad alimentare fondi di solidarietà e per la sicurezza, il finanziamento dell'ente bilaterale nazionale e dell'Osservatorio del mercato del lavoro, Nogler L., Ebav. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato Veneto, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali integrati e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014.

secondo livello mostrano nei confronti della professionalità dei dipendenti impiegati in settori che sospendono le lavorazioni o in aree in crisi, nonché le prestazioni volte alla trasformazione in rapporti di lavoro stabili per gli apprendisti. Un'altra voce importante è relativa ai sussidi in materia sanitaria e scolastica per i lavoratori e le loro famiglie.

Confrontando i fondi di primo²⁹⁹ e di secondo livello, va osservato che la particolarità del modello bilaterale veneto sta proprio in questo doppio binario che ha rafforzato la contrattazione di categoria. I fondi di secondo livello sanciti dalla negoziazione regionale e di categoria, affiancandosi a quelli di primo livello previsti dalla contrattazione nazionale sono una peculiarità di Ebav e rappresentano un pilastro qualitativamente significativo della bilateralità veneta. Sotto il profilo dei contenuti, mentre il primo livello fornisce prestazioni generali in ottemperanza alle intese interconfederali, il secondo livello³⁰⁰ le eroga in maniera più puntuale circa le esigenze di ciascuna categoria. Tuttavia, in un momento come l'attuale in cui la crisi è forte per ogni settore, il dibattito si anima circa la necessità di rafforzare il primo livello di servizi e prestazioni, così come dirottare risorse da una categoria più ricca ad un'altra bisognosa per far fronte a difficoltà che oggi colpisce indifferentemente tutti i settori³⁰¹. In tal senso è utile evidenziare però che la materia degli ammortizzatori sociali non rientri nel primo, bensì al secondo livello, creando una importante differenza rispetto al modello nazionale. Tale soluzione è stata adottata sulla base della considerazione secondo cui le categorie del settore artigiano presentano esigenze profondamente diverse e, quindi, richiedono prestazioni differenti: non avrebbe senso far pagare un servizio (ad es. il

²⁹⁹ Prestazioni di primo livello per le imprese: ristorno Cig; check up aziendali per la sicurezza; miglioramento della sicurezza in azienda; sostegno agli investimenti; assunzione lavoratori licenziati iscritti nella lista Ebav; formazione sicurezza apprendisti; spese sanitarie non previste dal servizio sanitario nazionale; gestione e adeguamenti della sicurezza in azienda. Prestazioni di primo livello per dipendenti; sussidio per l'attivazione del contratto di solidarietà per difficoltà aziendali; sostegno al reddito per lavoratori licenziati; formazione lavoratori e apprendisti; borse di studio scolastico; spese sanitarie non previste dal servizio sanitario nazionale; contributo per figli minori con patologie invalidanti.

³⁰⁰ Prestazioni di secondo livello per le imprese: corsi di formazione per categoria; iniziative di promozione di categoria; accertamenti sanitari dei dipendenti; assunzione a tempo indeterminato ex apprendisti; borse di studio per i figli frequentanti l'università e/o la scuola media superiore; sostegno alla qualità; sostegno alle imprese in tema di innovazione; spese legali e dissequestro dell'automezzo; dipendente assente per maternità/paternità; acquisto di nuovi veicoli; adeguamento strutture/automezzi. Prestazioni di secondo livello per dipendenti: temporanea sospensione del lavoro per crisi area/settore; sussidi per protesi acustiche, dentarie, oculistiche, ortopediche; sussidi assistenziali alle famiglie, figli a carico, maternità, tickets sanitari, visite mediche specialistiche, esami diagnostici; sussidi per il consolidamento della professionalità; premio formazione giovani; borsa di studio per figli frequentanti l'università e/o la scuola media superiore; temporanea sospensione del lavoro a seguito di ritiro patente; contributo a corsi individuali di aggiornamento professionale di categoria.

³⁰¹ Nogler L., Ebav. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato Veneto, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali integrati e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014.

sussidio per crisi area-settore) ad una determinata categoria (ad es. i parrucchieri) che poi non lo utilizza poiché non gli serve.

Ai fondi di primo e secondo livello si affiancano prestazioni di terzo livello, sempre finanziata dal settore artigiano. Questo terzo livello rappresenta una ulteriore particolarità del modello veneto, rendendo Ebav sotto questo profilo un *unicum* nel panorama italiano. Questo livello di prestazioni è su base volontaria e individuale, nel senso che i finanziamenti sono richiesti e attivati dai Comitati di categoria, lasciando però liberi aziende e lavoratori di aderire. Un esempio di prestazione di terzo livello è lo Sprav (attivo per il settore del trasporto merci/persona). La funzione principale di tale organismo, che opera come commissione paritetica bilaterale del settore, presso la sede dell'Ebav, è di permettere e facilitare l'applicazione di particolari istituti contrattuali vantaggiosi che possono essere adottati esclusivamente a seguito dell'autorizzazione di tale organismo. Tale commissione è espressione sia della Parte Datoriale che Sindacale del settore autotrasporto veneto³⁰². Le prestazioni di terzo livello infine rappresentano la possibilità di creare e gestire fondi separati e aggiuntivi oltre a quelli già previsti. In conclusione, questo livello di interventi, facoltativo nella sua creazione, libero nella sua adesione e incentrato sul piano individuale, rappresenta uno strumento aggiuntivo di cui può avvalersi tanto l'azienda quanto il lavoratore del settore artigiano³⁰³.

Un ulteriore elemento distintivo di Ebav risiede nella proporzione con cui vengono distribuite le prestazioni, invece che l'80% ai lavoratori e 20% alle imprese, come previsto dagli accordi interconfederali nazionali, l'ente veneto dispone di una ripartizione delle prestazioni che favorisce maggiormente le aziende³⁰⁴. Ciò ha favorito un tasso di adesioni aziendali superiore che nelle altre regioni. Va sottolineato che alcune delle prestazioni classificate a vantaggio delle imprese interessano di fatto i lavoratori, si pensi ad esempio alla voce ambiente e sicurezza, nonché a quella sui disabili e al mercato del lavoro. L'Ebav infine contribuisce a finanziare le associazioni datoriali e sindacali regionali che di esso sono socie, per il tramite del finanziamento alle c.d. Nuove relazioni sindacali, finanziate da

³⁰² A titolo esemplificativo troviamo incentivi per l'acquisto di sistemi satellitari o agevolazioni per orari di lavoro flessibili, <https://www.ebav.it>.

³⁰³ Nogler L., Ebav. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato Veneto, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali integrati e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014.

³⁰⁴ Fra il 1992 e il 2002 le aziende hanno ricevuto il 56,93% delle ripartizioni totali, contro il 43% andato ai dipendenti. Nel 2002 questo rapporto è stato del 62% in favore alle imprese e del 37% in favore ai dipendenti, Leonardi S., Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?, Roma, Ediesse, 2005.

quote associative suddivise tra imprenditori e datori, nonché di un ristorno associativo per le spese legate agli sportelli.

Fin dalle origini, uno dei più importanti terreni di intervento degli enti bilaterali ha riguardato l'erogazione di servizi nelle situazioni di crisi di mercato e, in particolare, il sostegno al reddito dei lavoratori in caso di perdita o sospensione dell'attività lavorativa. Ciò vale, a maggior ragione, nel settore dell'artigianato, ove non opera la disciplina della Cassa integrazione guadagni e, quindi, la funzione di gestione degli ammortizzatori sociali ha cominciato a delinearsi già nel 1983, per poi crescere progressivamente ed assumere un ruolo sempre più rilevante nel corso degli anni successivi. Il ruolo degli enti bilaterali in materia di ammortizzatori sociali è stato valorizzato anche dal legislatore, sia con la l. n. 236 del 1993, sia con la l. n. 80 del 2005 che hanno esteso alle imprese artigiane, rispettivamente, la disciplina dei contratti di solidarietà e quella relativa alla cassa integrazioni a requisiti ridotti a condizione che vi fosse un intervento integrativo degli enti bilaterali nella misura minima del 20%. Il più importante intervento legislativo di matrice promozionale degli enti bilaterali in materia di ammortizzatori sociali è rinvenibile nell'art. 19 del d. l. n. 185 del 2008, convertito in l. n. 2 del 2009, (norma, abrogata dall'art. 2, comma 69, l. n. 92 del 2012). Detta norma stabiliva la possibilità di erogazione di strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro o di disoccupazione subordinatamente a un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva. Nel sistema dell'artigianato, il percorso che ha portato alla creazione di un modello in cui l'erogazione dell'indennità di disoccupazione è condizionata al riconoscimento della quota erogata dagli enti bilaterali, si pone su una linea di sostanziale continuità con il processo intrapreso dalle parti sociali: un processo volto a rafforzare l'intero sistema della bilateralità per costruire un apparato di sostegno alle imprese ed ai lavoratori, anche al fine di corrispondere alle esigenze derivanti dalle peculiari caratteristiche produttive ed economiche del settore. Tale meccanismo promozionale rappresenta comunque un importante tassello di una più ampia strategia perseguita dalle parti sociali, che hanno individuato negli enti bilaterali lo strumento di gestione di misure volte a forme di sostegno economico, che possano consentire alla forza lavoro di rimanere nel settore anche nelle situazioni di crisi economica, così evitando fratture sociali e, soprattutto, un *turn over* di professionalità che avrebbe prodotto il depauperamento e l'indebolimento dell'intero sistema produttivo artigiano. In Veneto tipologie embrionali di forme di sostegno o

integrazione del reddito nasce ancor prima della costituzione dell'ente bilaterale in ragione del fatto che, nell'artigianato, non operava la Cig né alcun'altra forma di ammortizzatore sociale. Per le imprese artigiane di alcuni settori sussisteva, dunque, il concreto pericolo di perdere i propri collaboratori, attirati dall'occupazione nelle imprese industriali che garantivano maggiori protezioni. Infatti, la prima sperimentazione volta a superare tale problematica si è avuta nel 1985, nel settore della ceramica bassanese nella zona di Nove, ove le imprese artigiane, per superare la situazione di crisi ed evitare di perdere le maestranze, siglarono un importantissimo contratto collettivo territoriale che ha introdotto una prima forma privatistica di ammortizzatore sociale contro le sospensioni dei rapporti di lavoro: il Falac³⁰⁵ (Fondo Artigiano Lavoratori della Ceramica). Successivamente, una volta costituito EBAV, la materia degli ammortizzatori sociali è divenuta una delle sue linee di intervento più importanti. Sotto questo profilo, particolare importanza ha assunto l'AI regionale del 21.9.2009 in materia di «interventi straordinari EBAV per fronteggiare la crisi dell'artigianato Veneto». Con tale accordo, condizionato dalla morsa della crisi economico-finanziaria, le parti sociali, nel perseguire lo specifico intento di potenziare il sistema degli ammortizzatori sociali, hanno rivoluzionato i criteri e le linee di intervento, ispirandosi al criterio secondo cui «ogni strumento o risorsa a disposizione delle parti, dalla contrattazione regionale, all'azione gestionale degli enti bilaterali, alle intese congiunte con soggetti pubblici (ad iniziare dalla Regione Veneto) e privati, sarà utilizzato per contrastare la crisi e avviare stimoli e iniziative che contribuiscano ad invertire la tendenza»³⁰⁶. In tal senso emblematico negli anni di crisi fu l'esempio del sussidio per l'attivazione dei contratti di solidarietà. Quest'ultimo produceva effetti sul piano retributivo derivante dalla riduzione dell'orario di lavoro. Nel contesto dell'impresa dove si necessitava di attuare una riduzione del numero dei lavoratori, per riduzione o per trasformazione di attività o di lavoro, ma ritenendo comunque sussistente la possibilità di un ritorno alla "normalità" si approntavano accordi per la stipula dei contratti di solidarietà. I lavoratori coinvolti, grazie all'intervento della bilateralità, percepivano sia il sussidio pubblico, pari al 50% della retribuzione persa, sia il sussidio Ebav pari al 25%, così conservando la quasi integrale retribuzione, da una parte e la professionalità dall'altra.

³⁰⁵ Contratto integrativo provinciale del 19 dicembre 1981, Martinengo G., La contrattazione collettiva dell'Artigianato e la questione della rappresentanza sindacale: il caso Veneto, Quaderni di ricerca sull'artigianato, III, 6, 1990.

³⁰⁶ Nogler L., Ebav. Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato Veneto, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali integrati e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014.

Ebav concorre, tuttora, incisivamente al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli imprenditori artigiani veneti e dei loro dipendenti. Il modello Ebav, ha dato prova di attenuare i colpi della crisi tramite forme di sostegno al reddito di matrice privatistica e l'erogazione di prestazioni integrative di *welfare* dimostrando come la bilateralità può rivestire un ruolo importante nel divenire dello Stato sociale.

3. Il modello Emiliano

L'Emilia Romagna è una delle regioni con la più alta presenza nel territorio d'impresе artigiane a livello nazionale. Similare al Veneto è proprio l'adesione, quasi universale, delle imprese artigiane all'ente bilaterale di riferimento (denominato E.B.E.R. - Ente Bilaterale Emilia Romagna)³⁰⁷. Proprio qui, come nel Veneto, si è avvertito il bisogno per le piccole realtà imprenditoriali artigiane di unirsi per mutualizzare costi in cambio di prestazioni altrimenti impensabili. Costituito 17 luglio del 1991 in attuazione dell'accordo interconfederale nazionale del 1988 e dell'accordo attuativo regionale del 23 luglio 1990. La struttura dell'Ente Bilaterale dell'Emilia-Romagna ricalca il modello organizzativo nazionale, più precisamente quest'ultimo ha ricalcato il modello Eber. In estrema sintesi due sono i modelli di bilateralità dell'artigianato, quello Veneto con due livelli uno intercategoriale e uno categoriale, mentre le altre realtà bilaterali sulla scia dell'esperienza emiliana hanno costituito un sistema bilaterale intercategoriale. In conformità alla natura bilaterale, in Eber, vi è la presenza di rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali (CGIL, CISL e UIL) e Associazioni Artigiane (CNA, Confartigianato, Claii, Casartigiani) in qualità di soci fondatori. Gli organi dell'ente sono: l'assemblea dei delegati dei soci fondatori composta fino a un massimo di 48 componenti. L'assemblea nomina il Consiglio direttivo costituito da un minimo di 12 a un massimo di 24 componenti, ed il Consiglio elegge al proprio interno un Presidente (rappresenta la parte datoriale) ed un Vice-Presidente (di parte sindacale). Il Presidente e il Vicepresidente del Consiglio ricoprono il medesimo ruolo anche nell'Assemblea. Sempre al Consiglio spetta la nomina del Direttore (espressione della parte datoriale) e la nomina del Vicedirettore (espressione della parte sindacale). Inoltre

³⁰⁷ Stando ai dati del 2013 le aziende che aderiscono ad Eber sono oltre 29 mila (90% del totale), per un totale di circa 100 mila dipendenti, Nogler L. (a cura di), Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali, integrati, e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014, 35.

parte di Eber sono il Collegio dei revisore dei conti (non è paritetico), ed il Comitato di direzione composto dal direttore, vicedirettore e da tre funzionari indicati dalle parti sociali. Ovviamente gli organi sono paritetici fra le Oo.Ss e le Oo.Aa. (ex art.10 Statuto Eber., essendo la nomina di carattere fiduciario potrà essere revocata ad insindacabile giudizio dei soci ex art.11 Statuto Eber.) Ai sensi dell'art.12 Statuto Eber: "ai lavori dell'assemblea parteciperanno senza diritto di voto sempre che non siano componenti con diritto di voto dell'assemblea, il Direttore, il Vicedirettore e i Revisori dei conti", così come potranno partecipare al consiglio direttivo, ex art.16 Statuto di Eber. L'indirizzo politico e strategico dell'ente deriva dalle parti sociali tramite l'Assemblea e il Consiglio direttivo. Il compito di dare attuazione agli indirizzi delle parti sociali spetta al Direttore, al Vicedirettore e al Comitato di direzione i quali organizzano e gestiscono alla stregua di un organo esecutivo l'attività dell'ente³⁰⁸. Successivamente alla costituzione dei diversi strumenti di mutualizzazione, all'interno di Eber si è avviata una ristrutturazione organizzativa suddividendo le attività di indirizzo e controllo, mantenute all'interno di Eber, e le attività operative di sistema affidate ad Eber Srl, società di servizi a socio unico Eber. E' stata costituita per volontà delle parti sociali le quali hanno ritenuto opportuno tenere separato l'ente bilaterale Eber dalla struttura gestionale che è Eber Srl. Infatti, il personale è assunto in EBER Srl, esclusi Direttore e vicedirettore. Le spese vive tra le quali gli affitti, acquisti, costi, la gestione sono in capo a EBER srl³⁰⁹. E' una scelta delle parti sociali emiliane che tra il '99 e il '00 decisero di affidare le attività gestionali alla società (i ruoli di Direttore e Vicedirettore nonché quello di Presidente e Vicepresidente corrispondono in entrambe le strutture).

³⁰⁸ Nogler L. (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali, integrati, e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014, 47.

³⁰⁹ In base all'art.3 Statuto di Eber Srl: "La società ha per oggetto l'organizzazione ed erogazione di servizi contabili, amministrativi, gestionali, di formazione ed editoriali rivolti ad Eber; alle società, enti, associazioni ed agli organismi in genere del sistema Eber oltreché, eventualmente, su richiesta di Eber, rivolti ad altri organismi promossi dai Soci Fondatori dell'Ente o da loro Associazioni di Categoria. La società può assumere e concedere agenzie, commissioni, rappresentanze e mandati, nonché compiere tutte le operazioni commerciali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari, necessarie o utili per il raggiungimento degli scopi sociali. La società può altresì assumere interessenze e partecipazioni in altre società o imprese di qualunque natura aventi oggetto analogo, affine o connesso al proprio, rilasciare fidejussioni ed altre garanzie in genere, anche reali. Tutte le attività potranno essere svolte in via non esclusiva o prevalente, non nei confronti del pubblico e nel rispetto delle vigenti norme di legge in materia di attività riservate; in particolare viene esclusa ogni attività che rientri nelle prerogative che necessitano l'iscrizione ad Albi professionali, Collegi ed Ordini e ogni attività finanziaria vietata dalla legge per tempo vigente in materia, ed in particolare ai sensi di quanto disposto dall'art. 113 del d.l. 1 settembre 1993 n. 385. La società si inibisce l'attività di raccolta di risparmio tra il pubblico e le attività previste dal D. l. 415/1996."

L'ente e le sue attività trovano diffusione sul territorio attraverso 11 bacini che sono sedi periferiche, ma che pur munite di una sede fisica non presentano, rispetto alla struttura regionale, servizi e risorse proprie. In questo modo Eber è presente da un punto di vista funzionale nei singoli territori tramite le strutture di bacino. Il modello di Eber diviene così un modello che cerca la vicinanza al territorio e di conseguenza alle diverse esigenze in un'ottica di bilateralità territoriale. In quest'ottica i bacini rafforzano l'utilità della bilateralità e allo stesso momento ne migliorano il funzionamento. Le parti sociali sono presenti anche nei bacini, gestiscono l'attività dello stesso, inoltre sempre nei singoli bacini troviamo il comitato del fondo sostegno al reddito per la sottoscrizione dei relativi accordi, quelli della formazione per i relativi progetti, gli OPTA sulla sicurezza, e i RLST.

In origine l'Ente Bilaterale emiliano nasce con la finalità principale di creare un Fondo Sostegno al Reddito³¹⁰ per interventi di appoggio e di supporto ai lavoratori di aziende artigiane sospesi dal lavoro in periodi di crisi congiunturale. Al fine di attivare una nuova modalità di ammortizzatore sociale per l'artigianato, settore in cui mancano specifiche forme di sostegno al reddito, diversamente dal settore industriale. Il Fondo Sostegno del Reddito è finanziato con quote di adesione a carico delle imprese in funzione del numero di dipendenti occupati e interviene anche in situazioni di difficoltà dovute a eventi di forza maggiore (eventi atmosferici eccezionali, calamità naturali, incendi, interruzione delle fonti energetiche e bonifica ambientale). Il supporto finanziario garantito dal Fondo Sostegno al Reddito interviene ad integrazione dell'indennità di disoccupazione ordinaria o a requisiti ridotti in maniera tale da assicurare al lavoratore una copertura del 70% dello stipendio base. Il valore in percentuale sarà quindi pari al 30% qualora si assommi all'indennità ordinaria di disoccupazione e al 40% qualora si aggiunga all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti. Questa forma di ammortizzatore sociale per il comparto artigiano ha una durata di 13 settimane/anno. L'introduzione di una modalità integrativa di ammortizzatore sociale³¹¹ ha permesso alle aziende di salvaguardare il

³¹⁰ Con l'accordo regionale del 23 luglio 1990 l'intervento del Fondo per il sostegno del reddito viene delineato per fronteggiare gli eventi eccezionali di forza maggiore, per le ristrutturazioni aziendali e i processi di innovazione tecnologica, inoltre sulla scia dell'accordo interconfederale regionale del 6 ottobre 1993 l'intervento del Fondo viene abbinato all'accesso dei contratti di solidarietà ex art. 5 l. n. 236 del 1993, nonché esteso con l'accordo interconfederale regionale del 25 ottobre del 1994 alle contrazioni dell'attività dovute a difficoltà congiunturali di breve durata legate al sistema economico e ai processi produttivi.

³¹¹ L'entrata della l. n. 2 del 2009 (in applicazione al d.l. 185 del 2008) che aveva come obiettivo il creare un sistema misto di ammortizzatori pubblico-privato ha disposto la concessione dell'intervento dell'Inps per l'indennità ordinaria di disoccupazione, con requisiti normali o ridotti, per i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali alla condizione dell'intervento integrativo, pari al 20% dell'indennità stessa, a carico degli enti bilaterali, per un massimo di 90 giorni. Pertanto in Emilia Romagna ha operato il sistema di

patrimonio professionale, elemento portante del settore e anche di equilibrare la differenza tra i dipendenti dell'industria e quelli dell'artigianato. Il Fondo Sostegno al Reddito si è esteso anche ai contratti di solidarietà e a favore delle imprese per investimenti, riorganizzazioni e interventi per la qualità. L'Accordo Interconfederale del 1988 e le diverse modifiche ad esso apportate prevedono che per attivare il Fondo Sostegno al Reddito sia necessario un accordo tra il datore di lavoro, i lavoratori e le loro rappresentanze in cui si indichino esplicitamente i soggetti interessati dal periodo di sospensione dal lavoro e il periodo della stessa. Vi sono poi prestazioni proprie di Eber, che la parti sociali stabiliscono. Sono finanziate da risorse derivante dai contributi della bilateralità ma destinate in base alla volontà delle parti sociali. Un esempio virtuoso di queste prestazioni sono l'accompagnamento alla maternità sia per le lavoratrici (in tal caso viene dato insieme al contributo dell'Inps: maternità e astensione facoltativa per cui per i primi 3 mesi di astensione facoltativa eber interviene con il 50% del salario e gli ulteriori 3 mesi di astensione facoltativa con il 25%) che per le titolari d'impresa.

Oltre al Fondo per il sostegno del reddito prende vita all'interno dell'ente il Fondo per le Relazioni Sindacali³¹², con il quale le parti sociali hanno voluto sviluppare le relazioni sindacali all'interno delle imprese artigiane. Tema delicato proprio per le ridotte dimensioni aziendali che fino alla costituzione di Eber non si aveva trovato soluzione adeguata all'azione sindacale. Così tramite le risorse del Fondo si sono istituiti i rappresentanti sindacali di bacino riconosciuti dalle organizzazioni sindacali stipulanti gli accordi. I bacini così divengono sedi di esame delle controversie sindacali, oltre che degli accordi di sospensione o riduzione dell'orario di lavoro³¹³. Nonché, con lo stesso fondo si gestisce le attività relative alla tematica della sicurezza e salute. Finanziando le attività dei

copertura per le sospensioni dell'attività creato dall'articolo 19 della l. n. 2 del 2009, ovvero, l'intervento dell'ente bilaterale con una erogazione abbinata alla disoccupazione ordinaria riconosciuta dall'Inps per i primi 90 giorni, prioritariamente alla Cig in deroga. Ora a seguito dell'intervento delle riforme relative gli ammortizzatori sociali il sistema pubblico integrato dal privato contempla due interventi. Un sistema di sospensione concorrente con l'Aspi (ex art. 3 co. 17 l. n. 92 del 2012), e un sistema regionale. Quest'ultimo è dedicato agli esclusi dal sistema sospensioni concorrenti con l'Aspi. In questo modo Eber è riuscito ad intervenire durante l'iter delle Riforme, in primis nelle sospensioni delle attività, prioritamente alla Cig in deroga, contribuendo all'Aspi con un intervento del 20%. Due sistemi che si completano reciprocamente nelle ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Con il sistema concorrente Eber garantisce un importo ad integrazione dell'Aspi in quota fissa di 7.80 euro a giornata per un periodo di 90 giorni nel biennio mobile, negli interventi del sistema regionale la copertura varia dal 30% al 50%, Nogler L. (a cura di), Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali, integrati, e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014, 44 – 51.

³¹² Con l'accordo regionale del 23 luglio 1990 attuativo dell'accordo interconfederale del 21 luglio 1988.

³¹³ Nogler L. (a cura di), Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali, integrati, e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014, 49.

Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza sul territorio (Rlst). Proprio nel campo della sicurezza e ambiente Eber sostiene l'attività del Comitato paritetico regionale per l'artigianato (Cpra) e degli Organismi paritetici territoriali per l'artigianato (Opta). Il primato nato con la finalità di promuovere la cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro. Gli Opta costituiti presso i bacini territoriali hanno il compito di promuovere la formazione continua dei Rlst sui documenti di valutazione del rischio³¹⁴. Nel campo della sicurezza e ambiente l'Eber sostiene tecnicamente e organizzativamente l'attività del Cpra (ora Opra³¹⁵) e degli Opta. Gli Opta costituiti presso gli Eber territoriali hanno il compito di promuovere la formazione e la consultazione dei Rlst sui documenti di valutazione del rischio. Il sistema degli Opta ha predisposto un sistema informatico regionale con diramazione a rete in ogni singolo bacino e realizzata una banca dati delle imprese sulla sicurezza. Nel rispetto della cultura delle relazioni industriali italiane la linea di demarcazione tra presenza sindacale interna ed esterna all'azienda è fissata in base al numero di dipendenti. Per le imprese con un numero di dipendenti superiore a 15 dipendenti, il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza è interno all'azienda (Rlsa o Rls) ed è eletto dai lavoratori a suffragio universale nell'ambito delle Rsu o, in assenza, fra gli stessi lavoratori. L'azienda ha l'obbligo di fornire alle Rlsa tutte le informazioni richieste, di permettere la consultazione della documentazione inerente la valutazione dei rischi e consultarlo formalmente sul documento di valutazione del rischio. Per quanto riguarda imprese con un numero di dipendenti inferiore a 15, il d.lgs. 626/94 e il successivo d.lgs. 81 del 2008 (nonché d.lgs. del 3 agosto 2009 n. 106)³¹⁶ prevede che il Rappresentante dei Lavoratori possa essere aziendale, interaziendale o territoriale. Le Parti Sociali dell'Artigianato hanno deciso di costituire la rappresentanza territoriale poiché meglio si presta alle esigenze del comparto artigiano, fortemente radicato sul bacino territoriale, e per mutualizzare il costo di formazione e di attività degli Rlst altrimenti insostenibile per le micro e piccole imprese. Gli

³¹⁴ Leonardi S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse, 2005.

³¹⁵ Opra Emilia Romagna ha sede e opera presso l'Ente bilaterale regionale dell'artigianato, Eber, come organismo paritetico bilaterale, costituito da organizzazioni sindacali e datoriali, con articolazioni a livello regionale presso gli enti bilaterali territoriali. Funzioni e compiti dell'organismo nazionale e di quelli regionali sono definiti dall'accordo interconfederale 13 settembre 2011, in applicazione del decreto legislativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'intesa prevede le figure del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (Rlst) e del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale (Rls), e, contemporaneamente, istituisce una rete di organismi paritetici con compiti specifici in materia: l'Organismo paritetico nazionale artigiano, Opna; gli Organismi paritetici regionali artigiani, Opra; gli Organismi paritetici territoriali artigiani, Opta

³¹⁶ Per una ricostruzione completa, Campanella P., *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D. lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D. lgs. 3 agosto 2009, n.106*, II ed., Milano, Ipsoa, 471 ss.

Rlst sono eletti e/o nominati dalle Organizzazioni Sindacali in conformità alle singole procedure confederali e possono essere indistintamente lavoratori delle stesse imprese artigiane, eletti o distaccati, o sindacalisti delle strutture esterne. Gli Rlst godono di tutte le prerogative della Rappresentanza Sindacale e nello svolgere la propria attività informativa e consultiva lavorano a stretto contatto con gli Opta. Gli Rlst non possono identificarsi coi Rappresentanti Sindacali di Bacino e, qualora siano lavoratori, non possono essere individuati in aziende con meno di 5 dipendenti. Gli Rlst restano in carica per 3 anni.

Il Sistema Salute e Sicurezza dell'Artigianato, e l'attività dei soggetti che ne fanno parte, sono finanziati attraverso i fondi dell'Ente Bilaterale dell'Emilia-Romagna. L'Accordo Interconfederale del 3 settembre 1996 sancisce, che il costo degli organismi bilaterali, territoriali e regionali, e delle rappresentanze sindacali territoriali debbano essere mutualizzati tra tutte le imprese aderenti al sistema. Innanzitutto, sempre sulla base di quanto contemplato nell'Accordo Interconfederale del 3 settembre 1996, le risorse per finanziare il funzionamento degli Rlst e del Opra (ex Cpra) sono raccolte tramite versamenti delle imprese al Fondo Relazioni Sindacali. Le imprese artigiane fino ai 15 dipendenti devono versare nel Fondo suddetto una quota annua per ogni lavoratore dipendente. Una parte della quota versata è destinata alla copertura finanziaria degli Rlst e una parte, in misura percentualmente minore, per garantire la funzionalità e la segreteria tecnica del Opra. La percentuale di destinazione Rlst, proprio per la natura prettamente sindacale del soggetto, viene versata per intero alle Organizzazioni Sindacali. In questo caso Eber svolge quindi solo un ruolo di servizio. Le imprese non artigiane o operanti in settori nei quali non siano stati stipulati i contratti nazionali per l'artigianato ma che risultano comunque associate alle associazioni firmatarie degli Accordi Interconfederali di cui sopra, hanno l'obbligo di versare una quota annuale superiore a quanto previsto per le imprese aderenti in quanto, non essendo iscritti e non versando le altre quote previste dal sistema Eber, non partecipano alla mutualizzazione di tutti i costi generali. Sono da sottolineare sulla sicurezza le innumerevoli pubblicazioni fatte da eber anche con il sostegno della Regione e di altri enti bilaterali quali per esempio Marche. Per il settore sicurezza si sottolinea la Collana Impresa Sicura: che si compone di guide di settore (sono manuali di comparto che sviluppano le problematiche relative all'analisi del rischio affrontando gli aspetti più importanti e ricorrenti specifici dei vari comparti); pubblicazioni monografiche(trattano argomenti che sono trasversali ai vari comparti produttivi come i dispositivi di protezione individuale; il rischio rumore; sicurezza della viabilità nelle

imprese); pubblicazioni “Sicurezza dei lavoratori” (rivolte ai lavoratori, sono strumenti di supporto all’impresa per l’informazione e la formazione che il datore di lavoro ha l’obbligo di fornire sui rischi nei luoghi di lavoro). La Collana Impresa Sicura ha avuto l’obiettivo di favorire l’adozione di metodologie di valutazione e gestione dei rischi per la salute e la sicurezza nei diversi comparti produttivi, nonché di fornire strumenti di supporto all’informazione e formazione ai dipendenti.

Susseguente al Fondo Sostegno al Reddito e Relazioni Sindacali è la costituzione di un fondo incentrato a promuovere e gestire la formazione come leva di sviluppo conoscitivo e professionale dei lavoratori e al fine di raccogliere le risorse per la promozione della formazione, definire i programmi di formazione, produzione di materiale didattico, valutazione dei progetti delle imprese, e gestire i progetti del Fondo sociale europeo. Le attività gestite direttamente dal Fondo Formazione Teorica hanno riguardato prevalentemente: -la formazione dei neoassunti con Contratto di Formazione Lavoro (sulla base delle tematiche trattate i corsi formativi per i neoassunti si articolavano in moduli di 20 ore: sulla normativa contrattuale ed infortunistica e/o di 80/140 ore: su organizzazione aziendale, mercato del lavoro, qualità, conoscenze tecnologiche e scientifiche, metodologia del lavoro); l’adesione a progetti formativi del Fondo Sociale Europeo rivolti ai giovani assunti con contratti CFL o apprendistato; la partecipazione, con ruolo di assistenza tecnica, alla sperimentazione relativa ai percorsi formativi per l’apprendistato definiti tra Regioni e Parti Sociali. Il Fondo formazione aveva come obiettivi il promuovere e organizzare la sperimentazione sul territorio; monitorare e divulgare le esperienze formative svolte; validare la formazione effettuata e collaborare con la Regione nella certificazione dei percorsi. Il Fondo Formazione Teorica è stato costituito il 20 febbraio 1992 in attuazione dell’Accordo Interconfederale Nazionale 27 febbraio 1987 e dell’accordo regionale sui contratti di formazione lavoro 18/07/1991. Il Fondo Formazione Teorica è stato “sostituito” da Eber e rivolto al Fondo paritetico Interprofessionale nazionale per la Formazione Continua (Fondartigianato³¹⁷). Le parti sociali di Eber, diversamente dalle altre esperienze regionali, hanno tramite l’accordo interconfederale del 21 maggio 2003 dato vita ad un articolazione regionale di tale Fondo, costruendo così una sinergia non tracciabile altrove. Fondartigianato promuove e finanzia la realizzazione di interventi per la

³¹⁷ Fondo Interprofessionale per la Formazione Continua previsto dalla legge 388/2000, con la quale si delega ad Enti di natura privatistica, costituiti dalle parti sociali, la gestione dei contributi versati dalle aziende per la formazione e l’aggiornamento dei propri dipendenti.

formazione continua dei dipendenti di ogni azienda, artigiana e non, che aderisce al Fondo. Aderire a Fondartigianato non comporta alcun costo aggiuntivo per l'azienda. Per aderire basta versare a Fondartigianato i contributi per la formazione continua (già corrisposti per legge che corrisponde al contributo dello 0.30 ex art.118 L.388/00 come modificato dall'art.48 della legge finanziaria 2003).

Altro passo di Eber è stata l'istituzione dell'Osservatorio sulle Imprese Artigiane. Trattasi di una banca dati di cui l'ente bilaterale si è dotato in grado di elaborare dati annuali sul quadro occupazionale, gli interventi di Eber, sulle condizioni strutturali e formativi del settore. L'osservatorio è una pubblicazione annuale basata su dati anonimi forniti dall'Inps sul quadro occupazionale che l'ente rielabora. Dati relativi al quadro occupazionale delle imprese del settore in dell'Emilia Romagna con dipendenti. Eber con questo strumento di rilevazione è in grado di fornire una panoramica analitica e circostanziata del settore artigiano nel territorio regionale. La costituzione dell'Osservatorio dell'artigianato, con la conseguente creazione di una banca dati, permette un monitoraggio preventivo dell'andamento economico congiunturale e l'attuazione di politiche industriali e del lavoro più recettive ed aderenti rispetto alle dinamiche in corso. Eber si configura come uno strumento attivo di politica industriale e del lavoro capace di elaborare indicazioni sia congiunturali che di lungo periodo.

In applicazione al contratto collettivo integrativo regionale del settore metalmeccanico artigiano del 17 luglio 2001, le Associazioni artigiane dell'Emilia Romagna hanno formalmente costituito FIMER – Fondo Imprese Metalmeccaniche Emilia Romagna. Scopo del Fondo è quello di erogare alle imprese aderenti provvidenze che traggono origine da eventi morbosi che colpiscono i dipendenti delle stesse. Possono aderire a FIMER, tutte le imprese aderenti alle Associazioni fondatrici, nonché tutte le imprese artigiane metalmeccaniche anche non iscritte a dette Associazioni. FIMER interviene mutualizzando a proprio carico gli oneri che le imprese sostengono per i propri dipendenti ammalati e/o infortunati siano essi operai, apprendisti operai, apprendisti impiegati esclusi gli impiegati, quadri e dirigenti. FIMER riconosce per i soggetti assicurati il rimborso dei costi retributivi integrativi effettivamente sostenuti dalle imprese a proprio carico, per: malattia; infortunio sul lavoro (non sono previste provvidenze in caso di malattia professionale);

La scelta delle parti sociali in Emilia Romagna nell'ambito dell'erogazione delle prestazioni è stata quella di sviluppare solo servizi di primo livello, secondo un modello di

mutualità intercategoriale (diversamente dall'esperienza Veneta), ovvero su una logica di solidarietà tra le diverse categorie dell'artigianato. L'attività dell'ente si è concentrata su tre versanti: il fondo per il sostegno al reddito, il fondo per le relazioni sindacali e il fondo per la formazione. La gestione delle attività si è sviluppata sin dal principio su due livelli: quello centrale regionale e quello territoriale dei bacini. Le attività di Eber possono essere sinteticamente enunciate utilizzando come discriminante il campo d'azione su cui agiscono: Sostegno al Reddito dei dipendenti e delle imprese; Relazioni Sindacali, Salute e Sicurezza; Formazione e Ricerca. L'attività di Eber si struttura, a differenza del modello veneto, intorno alla struttura dei Fondi. Tali fondi sono finanziati con ripartizioni annualmente stabilite di quote dell'adesione all'ente bilaterale.

Ma in Eber è il fondo sostegno del reddito a trovare la massima forma di intervento quasi a divenire un "surrogato" della Cassa integrazione guadagni, in un settore in cui tale strumento non era previsto, senza però dividerne i difetti³¹⁸. A dimostrazione di come la bilateralità sia nata su questo fronte. Sul fatto che pur non essendoci licenziamenti si potesse utilizzare una forma di sostegno economico per l'impresa e i propri dipendenti in termini di sospensioni. Questo è il concetto di ammortizzatore nell'artigianato: consente all'impresa di mantenere le sue professionalità e garantire un reddito per un periodo limitato in cui l'azienda risente un calo. E la gestione della bilateralità flessibile e rapida riesce a rispondere in un settore particolare come quello dell'artigianato. Le strutture della bilateralità in questo contesto si sono dimostrate negli anni più rapide e flessibili alla gestione di particolari ammortizzatori. Infine diversamente dal Veneto il rapporto di erogazione delle prestazioni è pari all'80% ai dipendenti e il 20% alle imprese (provvidenze e progetti a favore dei dipendenti per 2.768.600 euro, per le imprese 598.110 euro nel corso del 2012). Ancora diversamente dall'esperienza Veneto che ha predisposto una serie di prestazioni (malattia di lunga durata, contributo per spese sanitarie, oculistiche odontoiatriche, assistenza ai figli/coniuge), l'ente emiliano ha scelto di concentrare le proprie risorse sul fondo sostegno al reddito e sul fondo per la sicurezza proprio in virtù della logica di integrazione tra pubblico e privato nella gestione degli ammortizzatori sociali.

³¹⁸ Nogler L. (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, Diritto del Lavoro nei sistemi giuridici Nazionali, integrati, e transnazionali, Milano, FrancoAngeli, 2014, 49.

CONCLUSIONE: UN WELFARE TRA NUOVE PROSPETTIVE E NUOVI BISOGNI

1. La crisi del Welfare state. Verso un welfare integrativo e misto

I problemi che i sistemi di *welfare* devono oggi risolvere sono molteplici tra cui spicca le trasformazioni del mercato del lavoro, la diffusione di nuove tipologie contrattuali caratterizzate da elevati livelli di flessibilità e precarietà, e la crisi economica globale. Le trasformazioni dell'economia di mercato (terziarizzazione, globalizzazione, delocalizzazione) e le conseguenze sui sistemi di *welfare* e sul ruolo del pubblico fanno emergere la necessità di ricorrere a nuovi strumenti di protezione sociale³¹⁹.

Dallo studio fin qui condotto sembra non esistere più le condizioni per realizzare un vero e proprio *welfare state* e, cioè, quella concezione dello stato che, facendo ricorso alla solidarietà generale, dovrebbe garantire tutti i mezzi di sussistenza e tutti i servizi indispensabili per la realizzazione della liberazione dal bisogno come condizione perché tutti possano effettivamente esercitare i loro diritti civili e politici. A meno di non predisporre una garanzia, non più limitata ai lavoratori, ma estesa a tutti i cittadini e in particolare alle nuove povertà (infanzia, adolescenza, anzianità). Un *welfare* di questo tipo presuppone uno stato che abbia non solo l'autorità di imporre una solidarietà tra tutti i cittadini, ma che abbia anche le risorse necessarie per realizzare quella solidarietà. Se mai, è da dire che gli obiettivi di solidarietà che erano stati prefigurati nelle concezioni di *welfare state* siano riproposti con iniziative riconducibili a più attori in un'ottica di *welfare mix*. Il nuovo welfare si realizza attraverso una pluralità di attori e modelli che come elemento comune, hanno l'idea secondo la quale l'individuazione e la realizzazione della tutela devono essere affidati alla sussidiarietà e, cioè, all'autonoma capacità di iniziativa e di giudizio di chi è destinatario di quelle tutele³²⁰. Nel contesto di una sempre maggiore discontinuità dei rapporti di lavoro si colloca la tutela aggiuntiva di strutture private o parapubbliche. Accanto alla protezione che la legislazione e la contrattazione collettiva assicurano nel rapporto di lavoro deve seguire anche forme di tutele nel mercato del lavoro. Si tratta di porre attenzione non solo a quei diritti che potremmo definire contrattuali, cioè strutturalmente connessi all'esistenza di un rapporto di lavoro e che trovano la loro fonte in disposizioni contrattuali o legislative, ma anche ai c.d. diritti sociali, cioè a quei diritti che

³¹⁹ Lai M., Appunti sulla bilateralità, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 2006.

³²⁰ Persiani M., Crisi economica e crisi del Welfare State, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 140, 2014.

possono essere soddisfatti mediante l'adozione di misure idonee dei pubblici poteri. Nel primo caso tutele e sostegni discendono da obblighi posti in capo al datore di lavoro, nel secondo caso invece sono i pubblici poteri a dover assicurare l'intervento. Quanto più il mercato del lavoro diviene dinamico, mediante la diffusione di forme di lavoro caratterizzate da breve durata e mediante la liberalizzazione della costituzione e dell'estinzione dei rapporti di lavoro, tanto più appare difficile assicurare adeguata protezione operando solo sul rapporto di lavoro. Una strategia per tutele e sostegni anche nelle fasi propedeutiche al lavoro o di disoccupazione, fasi considerate sempre più ricorrenti e fisiologiche, diventa dunque una necessità³²¹.

Si evidenzia che l'articolato assetto delle tutele delineate nel corso delle Riforme degli ultimi anni (L. n. 92 del 2012, L. n. 183 del 2014) nel loro complesso siano ancora tarate su una disoccupazione di tipo strutturale, quale è quella caratterizzante l'attuale mercato del lavoro. E si devono scontrare su una emergenziale e diffusa situazione di povertà, che da questa prioritariamente deriva. L'apparato protettivo resta ancora incardinato su un sistema di *welfare* occupazionale, prevalentemente rivolto ai lavoratori subordinati che perdono una precedente occupazione; lasciando esclusa buona parte del lavoro autonomo, così come gli inoccupati e i disoccupati di lungo periodo, involontariamente ai margini del mercato del lavoro. La carenza di opportunità lavorative (e di qualità) non può essere sopperita da strumenti di sostegno al reddito selettivi ad efficacia temporale limitata e di importo modesto. Sembra necessario un complessivo ripensamento del sistema di *welfare* più equo e inclusivo, incentrato su politiche volte a sostenere la laboriosità di tutti coloro che versano in situazioni di bisogno economico. I quali vorrebbero accedere al sistema produttivo, ma sono impossibilitati in ragione delle condizioni oggettive del mercato del lavoro. Timido segnale in tal senso si rinviene nei provvedimenti del legislatore riformatore (Asdi), sebbene siano misure ancora selettive quanto ai beneficiari, durata, importo e condizioni di accesso. Inoltre si richiede un attento raccordo tra politiche attive e passive dal punto di vista di inclusione sociale attiva, anche a seguito delle sollecitazioni Europee (Strategia EU 2020³²²). L'auspicio da più parti ribadito è quello di non perdere l'opportunità di un modello

³²¹ Varesi P.A., Azione sindacale e tutele nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, XIV, 2004.

³²² Tra gli obiettivi della strategia è infatti inserito anche quello della lotta alla povertà e all'inclusione sociale. E' un'importante novità a livello dell'Unione confermata dalla destinazione obbligatoria del Fondo Sociale di una quota pari al 20% dell'ammontare delle risorse alle politiche di inclusione.

universale e che si abbandoni quanto prima la fase sperimentale delle tutele al fine di costruire tutele stabili e universali³²³.

In un mercato dove prevale la flessibilità la disciplina del rapporto di lavoro può essere affrontato in modo diverso se il sostegno nel mercato del lavoro è pronto ed efficiente. Pensando ai lavori caratterizzati da instabilità: in un mercato con quote ridotte di lavoro a termine ed in grado di assicurare una rapida e qualificata ricollocazione potrebbe in astratto, essere indifferente la stabilità o meno del rapporto di lavoro. Viceversa in un mercato con alte quote di lavoro precario ed in cui non si attuano politiche idonee alla rapida e qualificata ricollocazione di tali lavoratori, vi sarà una naturale tendenza a favorire la logica della stabilizzazione. In sintesi la protezione nel mercato e la flessibilità o meno dei rapporti di lavoro sono in parte collegate tra loro. Il welfare di oggi deve costruire un buon sistema di politiche attive del lavoro, di formazione professionale e di servizi per l'impiego. Creando, così, le condizioni per una diversa regolazione dei rapporti di lavoro, più flessibili ma comunque idonea a proteggere il lavoratore. Buone politiche attive del lavoro diventano il pilastro della "flessibilità sostenibile". L'importanza di tutele nel rapporto di lavoro ma anche di forme di protezione nel mercato del lavoro è stata esemplificata con l'intervento a sostegno del welfare statale da parte degli attori bilaterali. L'obiettivo, in questa logica di plurintervento nel *welfare*, è quello di assicurare durante tutto l'arco della vita attiva di tutti i cittadini, indipendentemente dal tipo di lavoro in essere o dal lavoro svolto in precedenza: servizi per l'impiego, attività di formazione professionale, sostegni al reddito nelle fasi di difficoltà occupazionale e aiuti al reimpiego. Il tutto si scontra con le risorse limitate a disposizione da parte dello Stato pertanto l'intervento plurimo è l'indirizzo a cui il *welfare* deve e sta puntando. In tal senso la protezione e il sostegno si mutualizzano (tra lavoratori e datori), ed eventualmente si aggiungono anche risorse pubbliche, in modo da alimentare fondi per l'attuazione di interventi di *welfare mix* (come si è visto l'intervento della bilateralità per il sostegno al reddito integrativo da quanto erogato dallo Stato). Non vi è dubbio che la mutualizzazione dei costi costituisce un importante passo per l'estensione dei diritti, raggiungendo così settori dell'economia privi di strumenti di protezione, come le piccole e piccolissime realtà imprenditoriali³²⁴. In quest'ottica si è visto sempre con

³²³ Bozzao P., Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, 2015.

³²⁴ Varesi P.A., Azione sindacale e tutele nel mercato del lavoro: il bilateralismo alla prova, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, XIV, 2004.

maggiore respiro positivo l'intervento della bilateralità (fondi di solidarietà) sul mercato del lavoro.

E' del tutto evidente che per affrontare i problemi della crisi del mercato del lavoro, e del welfare, ci si deve porre in ottica innovativa. Occorre porre mano a soluzioni miste, che vedano in azione sia le istituzioni locali e nazionali, che gli attori sociali, che consentano di regolare il cambiamento su base locale in coerenza con il principio di sussidiarietà. La domanda alla quale si è tentato di rispondere nello svolgere l'elaborato è se la bilateralità è in grado di contribuire alle esigenze di flessibilità del mercato del lavoro? La bilateralità sviluppatasi negli anni, oggi giorno è diventata soggetto regolatore nel mercato del lavoro. Il successivo passo auspicabile è la loro aggiuntiva azione dalla tutela del posto di lavoro al mercato, ad integrare anche in questo campo il *welfare* statale. Un'analisi dell'insieme delle esperienze in atto della bilateralità porta a considerare questi organismi come una sostanziale affermazione di una scelta di tipo partecipativo che informa da tempo il sistema italiano di relazioni industriali. La bilateralità è la forma che le esperienze partecipative assumono nei contesti territoriali di piccole e medie imprese in quanto costituiscono una sede di elaborazione permanente di interessi strategici convergenti. Il sistema bilaterale rappresenta uno strumento di potenziamento delle relazioni industriali, di estensione della tutela e della rappresentanza, di perseguimento di interessi fondamentali per la collettività ed in quanto tale costituisce un punto di forza dell'esperienza sindacale in Italia³²⁵. Il futuro della bilateralità sarà verso una auspicabile estensione della funzione assicurativa, indotta dalla crisi del *welfare* universalistico; nonché il rafforzamento della gestione e della erogazione di prestazioni in condizione integrativa. In definitiva l'ente bilaterale che raccoglie e censisce dati e distribuisce o ridistribuisce risorse a lavoratori e imprese in funzione dei loro bisogni attua disegni di partecipazione economica, di *welfare* collettivo, indirettamente favorendo un consolidamento di processi di legalità, di rispetto e di generalizzazione nell'applicazione dei contratti collettivi³²⁶. Nella trattazione si è visto esempi di virtuosa integrazione tra risorse pubbliche e private che non mancano nell'attuale assetto normativo e come tale indirizzo sia da tempo operante per via contrattuale (in alcuni settori e comparti produttivi come l'artigianato). Pertanto gli enti bilaterali possono assicurare servizi e prestazioni di carattere sociale che, in un tessuto di piccola o media impresa come quello italiano, risultano più efficienti se forniti a livello territoriale. Quello

³²⁵ Paparella D., La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane, Working Paper, Cesos, 2002. Consultabile al sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.

³²⁶ Martinengo G., Enti bilaterali: appunti per la discussione, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003.

della bilateralità è in ogni caso solo una delle possibili linee d'intervento; l'obiettivo è quello di mettere in campo tutte le risorse e strutture disponibili e le espressioni di rappresentanza degli interessi per favorire la via più inclusiva e universale sul piano dei diritti sociali. Tutto ciò se alla bilateralità si attribuiscono funzioni non sostitutive della tutela costituzionalmente garantita in mancanza di lavoro, ma si attribuisca ad essa funzioni di previdenza integrativa (art. 38, co. 5, Cost.).

La Commissione Europea più volte ha affermato che il lavoro è lo strumento atto ad uscire dalla povertà e questo può non essere sufficiente se mal pagato o precario e afferma che si deve sempre prevedere un reddito minimo e servizi per i momenti di inoccupazione³²⁷. I sistemi di protezione sociale di molti paesi europei sono stati costruiti sulla figura centrale del lavoro salariato a tempo indeterminato e quindi sono inadatti alle esigenze di garanzia delle forme di lavoro atipiche. L'Italia rientra tra questi paesi e nonostante la parziale estensione del sistema di protezione, ai lavoratori assunti con contratti non-standard, la precarietà del lavoro tende a divenire la fonte principale di vulnerabilità ed esclusione sociale oltre che la causa più grave dell'approfondirsi delle diseguaglianze³²⁸. Essi risultano essere totalmente esclusi dall'utilizzo dei principali istituti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e ciò è un problema grave data la instabilità di questi rapporti. In Italia, a differenza di altri Paesi europei, si privilegia chi subisce un licenziamento collettivo e chi era dipendente di un'azienda medio grande rimanendo esclusi coloro che sono inoccupati per l'estinzione di un rapporto a termine o di un rapporto di collaborazione. certa anche se non continuativa³²⁹.

Oggi ci si trova di fronte ad un lavoratore che nell'arco della vita potrà avere diverse esperienze lavorative, che transita nelle diverse tipologie di lavoro di tipo precario ed ha bisogno di interventi di *welfare* diretti non solo ad integrare il lavoro mancato, ma anche ad integrare le retribuzioni di particolari lavori poco retribuiti, perché di fronte ad un lavoro più dinamico, si necessita una tutela più forte ed omogenea. Le nuove regole del mercato del lavoro, se non accompagnate da un efficace sistema di ammortizzatori sociali, legittimano la diffusione di forme di organizzazione di lavoro povero, che non assicurano ai lavoratori una retribuzione quale fonte di reddito adeguato, una certa stabilità e

³²⁷ A tal proposito si ricordi la Carta di Nizza articolo 34, comma 3: "Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e le prassi nazionali".

³²⁸ Castel R., Diseguaglianze e vulnerabilità sociale, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 38, 1, 1997, 41.

³²⁹ Fullin G., *Vivere l'instabilità del lavoro*, Il Mulino/Ricerca, 2004, 73.

opportunità di sviluppo professionale. Pertanto bisogna proteggere il lavoratore nella fase di transizione tra i differenti impieghi e costruire strumenti per assicurare una mobilità professionale³³⁰. A ciò si aggiunga che non esistono strumenti di tipo assistenziali determinati esclusivamente sulla base della condizione di bisogno, ovvero sussidi rivolti a fronteggiare in modo universalistico i rischi di perdere il lavoro e di restare in una condizione di bisogno. Altro elemento da mettere in risalto è quello legato all'incertezza che caratterizza i lavoratori precari che influisce sulla loro libertà d'azione. I contratti atipici hanno il vantaggio che ampliano la libertà d'agire degli individui, se ciò è una scelta voluta, rende più facile uscire dalla condizione di disoccupazione esplorando nuove occupazioni ma allo stesso momento ciò limita la possibilità di conseguire i propri obiettivi. Senza una fonte di reddito sicura molte scelte diventano difficili, si pensi tra tutti gli esempi della vita la scelta di permanere con i propri genitori. I giovani di oggi non riescono a cogliere i benefici della flessibilità del lavoro perché la gestione economica e sociale dell'incertezza non prefigura percorsi certi e perché non vi sono risorse economiche e sociali quando manca il lavoro. Lo Stato in sostanza incentiva i giovani a districarsi tra l'incertezza lavorativa. L'incertezza relativa al lavoro e al reddito influisce sulle scelte obbligate ad essere di breve periodo e limitando progetti a lunga scadenza³³¹. I rischi legati alla flessibilità, se prolungata e come unica modalità di lavoro, portano ad una riduzione dei diritti e delle garanzie sociali che si ripercuote sulla sfera privata. Poiché la modernizzazione del mercato del lavoro accentua le diseguaglianze e non sopporta che l'efficienza economica sia compatibile con la giustizia sociale, dato inoltre che i contratti a termine, il lavoro parasubordinato e i contratti atipici in generale sono economicamente vantaggiosi per le imprese ed il Paese, risulta necessario che si riconoscano maggiori diritti e tutele sociali e previdenziali.

Pertanto il sistema italiano di *welfare* è incapace di fornire ai lavoratori instabili una tutela adeguata contro il rischio di rimanere senza un impiego. Riscontriamo quel sfasamento tra mercato del lavoro e tutele sociali, quel dualismo che si esplica nella tutela forte per chi ha un contratto a tempo indeterminato e una tutela debole per i soggetti con contratto atipico, dualismo più volte criticato ed è a questo problema che si deve trovare una soluzione.

³³⁰ Lagala C., Part time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali, Milano, Giuffrè, 2004, 98.

³³¹ Gallino L., Il costo umano della flessibilità, Roma-Bari, Laterza, 2001

Per tutti i motivi suddetti, è necessario quanto prima addivenire ad un ripensamento degli ammortizzatori sociali in una logica universalistica, coadiuvata da un'armonizzazione tra politiche attive e passive. Dopo la Commissione Onofri non vi è stato nulla di concreto salvo l'aumento dei sussidi di disoccupazione e la creazione di nuovi strumenti (ammortizzatori sociali in deroga) che però hanno comportato un caos ulteriore alla materia. Solo con le ultime Riforme si è cercato invece una armonizzazione in chiave tendenzialmente universalistica.

Ad aggravare la situazione è il fatto che si contrappongono principalmente due ideologie. Da un lato l'idea neoliberista che vede nel mercato il principio regolatore di sé stesso, capace di promuovere crescita economica, sviluppo ed occupazione lasciando alle proprie regole e al proprio adattamento l'andamento dell'economia. Così, da questo punto di vista, l'intervento del *welfare* deve essere il minimo indispensabile per correggere le distorsioni che il mercato da solo non risolve, e mi viene da aggiungere che tali distorsioni sono create dalle stesse regole del mercato. Questo sembra essere stato l'approccio che traspare dal Libro Bianco³³² in poi e dall'approccio mutualistico-assicurativo delle tutele. Dall'altro lato c'è l'idea di un *welfare* universale che cerca di salvaguardare, in via generale ed equa, la dignità e i diritti fondamentali di tutte le classi sociali. In tale ottica l'intervento dello Stato sociale è ampio al fine di garantire a tutta la collettività un benessere minimo necessario per l'esercizio dei diritti di cittadinanza. In quest'ottica sembra muoversi in modo timido la recente Riforma del lavoro (c.d. Jobs Act). Ma entrambe le concezioni pongono dei cuscinetti a situazioni dove si riscontrano delle mancanze, forse è il caso di non proiettarsi sempre nell'attutire ciò che le regole del mercato creano ma “fermare” il mercato stesso o mutarne le regole.

Tenendo conto, invece, delle ipotesi di riforma prospettate in questi anni emergono dei punti ferma, tali sono: un riordino e razionalizzazione del sistema dato che era disorganico e stratificato; estendere l'ambito soggettivo d'intervento, con la copertura delle aree escluse a fronte della diffusione dei contratti di lavoro atipici tramite un sistema universalistico di protezione³³³. Non bisogna dimenticare il reperimento delle risorse

³³² Per una ricostruzione: Campanella P., Il Libro Bianco e il disegno di legge delega in tema di mercato del lavoro, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2001.

³³³ Secondo parte della dottrina si è favorevoli ad una tutela universale ma questa dovrebbe essere articolata su tre livelli come prevedeva la Commissione Onofri. Un primo livello per la sospensione temporanea del lavoro, un secondo livello per la perdita del posto, un terzo di carattere assistenziale, da erogare esaurite le prestazioni dei primi livelli, Liso F., *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, 2008, 597-612.

finanziarie per alimentare il sistema di tutele, che illogicamente sarebbe garantito se ci fosse una maggiore occupazione o la piena occupazione. E, infine, un collegamento inscindibile tra tutela della disoccupazione involontaria e comportamento del soggetto tutelato per una ricollocazione rapida nel lavoro, ovvero la *c.d.* condizionalità (il Jobs Act ha rafforzato e armonizzato tramite la condizionalità l'intreccio tra politiche passive e politiche attive).

E' doveroso un ripensamento della tutela in termini di protezione sociale, non solo per quanto concerne l'evento disoccupazione ma includendovi le categorie di lavoratori subordinati non stabili sia autonomi. A maggior ragione che queste categorie di forme di impiego parziali che sono sempre di più in ascesa non possono aver meno tutela del lavoro stabile, dato che si caratterizzano per un continuo passaggio tra occupazione, non occupazione e formazione. E' d'obbligo affrontare il problema della discontinuità dei rapporti, dato che comunque questa altalena ormai è presente bisogna trovare modalità di convivenza ristrutturando il mercato del lavoro e la protezione sociale. Pertanto si necessita di ridurre le disegualianze tra i lavoratori precari e i lavoratori che precari non sono. Il fatto che gli individui si trovino a dover dipendere per la propria sopravvivenza dal mercato rappresenta un rischio sociale. I mercati non garantiscono né un reddito né un lavoro anzi garantiscono dei contratti di lavoro instabili che non offrono affidamento per la sopravvivenza e così facendo il mercato scarica sui lavoratori i rischi e i costi dell'elevata instabilità del mercato stesso. Se da un lato è vero che la crescita di nuovi modelli d'impiego comportano più opportunità di lavoro rispetto al modello lasciatoci alle spalle, dall'altro, l'idea di un lavoro individualizzato, più flessibile necessita delle regole di tutela diverse. Questo tipo di società flessibile del lavoro richiede protezione sociale per nuovi bisogni, i quali sono meno fondati sul lavoro e sulla posizione di occupato e più sui diritti di cittadinanza sociale, maggiori politiche del lavoro mirate e flessibili. Secondo una teoria³³⁴, il cambiamento del lavoro è declinato sul principio della *de-standardizzazione*, ovvero, il passaggio dal sistema dell'occupazione standardizzata della società industriale fondata sul lavoro salariale a quello della sottoccupazione il quale si caratterizza per una flessibilità elevata e da forme di lavoro pagato *de-regolato*. Si prospetterà un sistema ove il primo modello non sarà soppiantato dal secondo, ma i due sistemi occupazionali si sovrapporranno al punto di assomigliarsi. Scomparirà progressivamente la disoccupazione ma a scapito dell'insicurezza generalizzata sconosciute prima dal modello industriale più

³³⁴ Semanza R., *Le trasformazioni del lavoro: flessibilità, disuguaglianze, responsabilità dell'impresa*, Roma, Carocci, 2004, 20.

stabile. Pertanto bisogna rivedere il sistema di protezione dei rapporti di lavoro riducendo le differenze di tutela tra lavoro atipico e tipico costruendo delle garanzie minime comuni a tutte le forme d'impiego.

Dal pensiero di chi scrive non si vuole negare le istanze di flessibilità del mercato ma queste devono rispettare la dignità delle persone. Non è questione di contestare la flessibilità, dato che porta con se dei benefici economici per le imprese e benefici per i lavoratori nel senso di una maggiore gestione più libera del tempo, una maggiore dinamicità che genera stimoli e favorisce la capacità di reagire con creatività ed originalità di fronte ad ogni nuova circostanza. Il problema sta sul come il mercato del lavoro è regolato in Italia che fa cogliere solo gli aspetti negativi del lavoro flessibile la dove il lavoratore esiste fin che è necessario per poi decretarne la cancellazione con l'inutilità. E' più che comprensibile che ad ogni vantaggio corrisponda un sacrificio a cui far fronte, ma se alla libertà e alla dinamicità non si lega una certezza economica questa libertà non ha senso di esserci. Una soluzione che si prospetta è un sussidio di disoccupazione in grado di coprire i periodi di non lavoro anche per chi ha il contratto di lavoro scaduto. Tale sussidio comporta nel precettore una forza maggiore nella contrattazione, in confronto dell'attuale situazione dove le assunzioni flessibili sono necessarie per rispondere ai picchi del mercato globale così che ogni condizione è accettata pur di lavorare con competizioni continue tra i prestatori³³⁵.

Come ormai da anni si cerca di porre in evidenza la falla del nostro sistema di protezione sociale si caratterizza dalla limitatezza del campo d'intervento tagliando fuori varie categorie di lavoratori evidenziando la contrapposizione “*insider-outsider*”³³⁶, e dal fatto che gli strumenti assumono connotazione assistenziale invece che di sostegno all'occupazione. Ed è qui il punto cruciale, ovvero, la riconsiderazione degli ammortizzatori sociali come strumento di sostegno all'occupazione tramite la connotazione degli stessi come parte integrante della politica attiva del lavoro, infatti oggi il binomio non è più “ammortizzatori sociali – occupazione” ma “ammortizzatori sociali – occupabilità”. Così mutando anche il riferimento costituzionale dell'articolo 38 verso l'articolo 4 sia quando riconosce il diritto al lavoro, sia quando pone in capo ai cittadini il dovere di lavorare³³⁷. L'insufficiente assistenza per gli inoccupati e la scarsa tutela per i disoccupati richiedono un

³³⁵ Mello F., *L'Italia spiegata a mio nonno: lavoro, pensioni e famiglia: un paese che ha rinunciato al futuro*, Milano, Mondadori, 2007, 23.

³³⁶ Ichino P., *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiore*, Milano, Mondadori, 1996.

³³⁷ Garofalo R., *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 2006, 672.

passaggio dal *welfare* al *workfare*, ovvero portare gli ammortizzatori verso la logica del *welfare* attivo, tutelando i lavoratori di fronte agli aspetti negativi del mercato ma sostenendo e incentivando l'offerta di lavoro. Una seconda area d'intervento attiene ad una rimodulazione delle tutele e delle provvidenze erogate dai sistemi di *welfare*. Come ormai più volte sottolineato, si ipotizza la predisposizione di sistemi di tutela universalistici volti a lenire le gravi ricadute negative derivanti dalla perdurante costanza di una lunga disoccupazione involontaria, e la predisposizione di provvidenze volte alla integrazione e alla sostituzione del reddito.

Un'ultima strategia d'intervento, e forse la più indispensabile alla luce delle esigenze del mondo d'oggi³³⁸, è quella di far crescere nella collettività e nel mondo dell'impresa, una nuova cultura aziendale e della produzione non orientata esclusivamente al conseguimento del profitto ad ogni costo ma che sia consapevole dei risvolti sociali delle nuove sfide e che sia orientata ad uno sviluppo di un'etica dell'impresa e dello sviluppo sostenibile. È necessario ripensare gli assi portanti della cultura economica del tipo liberista, cioè la ricerca del massimo profitto, e ciò al fine di dare progressivamente maggiore importanza al conseguimento di obiettivi qualitativi, quali le conquiste sociali, ambientali e la crescita sostenibile. L'impresa, l'azienda, per quanto concerne la responsabilità sociale³³⁹ necessitano di un ripensamento del loro ruolo relativamente all'impatto sociale, ed ai costi connessi per la collettività, di politiche aziendali volte esclusivamente alla massimizzazione dei profitti attraverso l'asprata corsa alla riduzione dei costi di produzione, dei quali il costo del lavoro è la componente principale. Una nuova responsabilità sociale delle imprese dovrebbe far tendere alla conservazione dei lavoratori qualificati presso l'azienda stessa, nonché si dovrebbe facilitare l'assunzione di disoccupati di lunga durata e di persone sfavorite sul mercato del lavoro. Tali pratiche sono essenziali per raggiungere gli obiettivi

³³⁸ L'esigenza del mondo d'oggi a cui mi riferisco è una maggiore responsabilità che le imprese dovrebbero accollarsi, come succede per l'eventuale inquinamento prodotto dalle stesse (articolo 255 e 256 del decreto legislativo 152/06) così si dovrebbero accollarsi per esempio la deturpazione ambientale prodotta dai capannoni dismessi nonché, per quello che qui ci interessa la responsabilità dei lavoratori dismessi ma più in particolare sarebbe una responsabilità dell'impresa nel pensare al futuro non immediato ma anche in termini lunghi, le prospettive dell'impresa devono contenere l'idea che in futuro ci saranno recessioni e tali potranno comportare diminuzione di lavoro e in quei momenti ritengo che sia l'impresa a prendersi cura dei suoi dipendenti e non utilizzarli come tendenza attuale solo fin che c'è ne bisogno. In quest'ottica la bilateralità ha dimostrato di essere un esempio virtuoso nel mantenere le proprie professionalità.

³³⁹ La responsabilità sociale può essere intesa come investimento in capitale umano e ciò può rappresentare una scelta strategica vincente per l'impresa dato che migliora il rendimento dei dipendenti, generando maggiori profitti, ed allo stesso tempo stando una crescente attenzione nei consumatori e negli investitori. Si veda: Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 2001, 70.

della strategia della lotta per l'occupazione e quindi della lotta contro l'esclusione sociale³⁴⁰. La comune concezione della responsabilità sociale attiene a criteri etico-sociali e pertanto assume una connotazione volontaristica extra legale. Il ruolo del diritto parrebbe allora essere confinato alla costruzione di un ambiente normativo favorevole allo sviluppo della stessa. Attraverso l'uso delle tecniche della legislazione promozionale.

Dall'esame fin qui condotto si riscontra come manchi per gran parte delle fasce deboli della popolazione un sistema di protezione che garantisca di cogliere i lati positivi della flessibilità evitando la precarietà. Con il susseguirsi dei tentativi di riforma e dell'ampliarsi dei rapporti atipici la famiglia si è ritrovata a sostituire lo Stato sociale divenendo l'unico ammortizzatore soprattutto per i più giovani. Infatti il nostro Stato è ancora tarato su un'economia industriale e anche su una famiglia tradizionale. Per il nostro *welfare* non è cambiato il mondo del lavoro, tutto sembra come se il lavoro fosse quello tradizionale manuale a tempo indeterminato. Siamo in uno Stato "familista", perché la politica pubblica assume che ciascun nucleo familiare sia il primo responsabile del benessere dei suoi membri³⁴¹. La famiglia diviene così, per molti casi soprattutto per i giovani, l'unico ammortizzatore sociale tra percorsi formativi e lavori atipici. Così nella realtà si riscontra una delega alla famiglia di origine per la cura e l'assistenza nei momenti di bisogno delle nuove figure lavorative. A prescindere qui da una valutazione sulla relazione: convivenza con i propri genitori e assistenza, merita il caso di sottolineare come sia necessario da parte dello Stato risolvere il fardello che la famiglia deve adempiere fino alla indipendenza economica dei figli che si è spostata sempre più avanti. La famiglia fa quello che gli ammortizzatori sociali fanno nei momenti di inattività per garantire al giovane la forza contrattuale di agire libero nel mercato del lavoro. A parere di chi scrive, una riforma degli ammortizzatori sociali deve andare a coprire anche questa falla perché se è vero che un figlio è per l'appunto figlio della propria famiglia d'origine e che la Costituzione ha attribuito alla famiglia "dignità giuridica", d'altra parte un figlio è anche cittadino dello Stato, e quest'ultimo ha il compito di dare attuazione ai principi fondamentali della

³⁴⁰ Commissione delle Comunità europee, Libro Verde. Promuovere un quadro europeo per la Responsabilità sociale delle imprese, Bruxelles, 2001; Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione relativa alla Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile, Bruxelles, 2002.

³⁴¹ Mello F., L'Italia spiegata a mio nonno: lavoro, pensioni e famiglia: un paese che ha rinunciato al futuro, Milano, Mondadori, 2007, 82.

Costituzione in particolare all'articolo 3, comma 2³⁴². Il lavoro sicuro (prima) e la pensione (dopo) del padre assicurano un minimo di supporto per i figli precari. Così la loro sopravvivenza è assicurata a scapito della loro crescita del loro dinamismo e del loro futuro³⁴³.

Abbiamo visto gli orientamenti che si contrappongono nel contesto degli ammortizzatori sociali, ovvero quello liberista e quello universalistico, e la relativa diatriba se tutelare il mercato del lavoro o tutelare il rapporto di lavoro. Cioè, ancora, un sistema più improntato su un impianto assicurativo aumentando la stabilità del rapporto di lavoro con uno schema di *workfare* o un impianto che potenzia gli ammortizzatori sociali anche con il reddito minimo di cittadinanza verso cioè una dimensione universalistica. Da sottolineare come questo sistema sia riuscito meglio ad attutire i problemi della disoccupazione. Un sistema misto può rappresentare un giusto compromesso con misure di tutela contro la disoccupazione accompagnati da politiche attive per promuovere l'occupazione, pertanto in un sistema così saranno necessarie politiche di formazione professionale, politiche attive del lavoro e trasferimenti di reddito³⁴⁴. Nell'attesa di una sistematica ristrutturazione si dovrebbe già agire orientandosi verso l'incentivazione dell'orario ridotto (contratti di solidarietà), la creazione di un sussidio di disoccupazione universale e di un reddito di garanzia unitamente al principio di condizionalità. Infine bisogna tenere ben presente che la politica attiva non deve essere una giustificazione di quella passiva ma quest'ultima deve essere condizione per la politica attiva.

Vorrei concludere l'analisi fin qui condotta relativa alla necessità di una rimodulazione del sistema di *welfare* cercando di porre in rilievo come la Costituzione, già pone tra le sue parole una via ipotetica da percorrere. Il discorso prende piede proprio da una delle risposte che il sistema dovrebbe adottare, poc'anzi accennate, ovvero il reddito di garanzia o di cittadinanza. Prendo il ragionamento fatto dal Professore Giuseppe Ugo Rescigno tenuto in un seminario interdisciplinare a Roma presso la Camera dei Deputati il 24 giugno 2008³⁴⁵. L'Autore parte da un se, ovvero “se la indennità di disoccupazione fosse conforme alla previsione costituzionale, riguardasse tutti coloro che chiedono di lavorare e

³⁴² Articolo 3, comma 2, della Costituzione: “E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

³⁴³ Alesina A., Giavazzi F., Per aiutare i giovani tagliamo le loro tasse, in Corriere della Sera, 10 maggio 2011.

³⁴⁴ Balandi G.G., *La tutela sociale nel mercato*, in Lavoro e Diritto, 4, 2007.

³⁴⁵ Ghera E., Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene Editore, 2009.

non solo coloro che sono stati cacciati dal lavoro” fosse elargita fin che lo stato di disoccupazione permane otterremo noi quello che in altri Paesi europei c’è da anni, ovvero il reddito di cittadinanza. L'Autore prosegue asserendo che ciò è esplicazione del programma dell'articolo 4 della Costituzione: ovvero “se diritto al lavoro viene inteso come diritto ad ottenere un lavoro e non solo come diritto di lavorare, allora, come accade per ogni diritto soggettivo, al mancato soddisfacimento del diritto segue il risarcimento per equivalente”³⁴⁶. Il ragionamento del Professore continua con l'esemplificazione che segue: “se mille è il prodotto interno lordo, e 700 è l'insieme dei beni e servizi per il consumo immensi sul mercato (il prodotto netto), l'equilibrio si realizza se la domanda di questi beni e servizi è pari a 700, e non porta nessuna differenza se questa domanda viene portata da x persone o da x+n persone, purché la domanda complessiva sia la medesima ... se a tutti i percettori di reddito derivante dalla vendita di beni e servizi vengono sottratte e redistribuite ai disoccupati involontari somme che inevitabilmente ritornano sul mercato, il livello complessivo della domanda in principio non cambia”. Tutto ciò comporta il fine della progressiva riduzione del tempo di lavoro. L'argomentare segue considerando che la indennità di disoccupazione deve essere eccezionale e temporale perché è impensabile che una fetta di persone che lavorino accettano che l'altra fetta percepisca il risarcimento a tempo indeterminato finché non vi sia un lavoro e risarcimento composto da redditi sottratti da chi lavoro già c'è l'ha. Pertanto sostiene l'Autore che: “se è tecnicamente pensabile che mille lavoratori possano essere spogliati di parte del reddito da loro ottenuto lavorando per destinarlo a disoccupati involontari, è segno che quei mille producono a sufficienza non solo per sé, ma anche per i disoccupati involontari: giustizia vuole che i mille lavorino per un tempo di lavoro minore, e che il tempo di lavoro da essi abbandonato venga riempito dai disoccupati, cosicché alla fine sia la quantità di beni e servizi immessi sul mercato per il consumo sia la domanda di questi stessi beni sul mercato rimangano eguali, con la enorme differenza che adesso tutti lavorano, tutti hanno un reddito e ciascuno lavora meno ore di prima”. La piena occupazione, ove la produttività del lavoro aumenta, richiede una costante progressiva diminuzione del tempo di lavoro e ciò a beneficio dello sviluppo della persona umana. L'Autore conclude in ragionamento affermando che il collegamento tra l'articolo 3, secondo comma, e l'articolo 4 della Costituzione pone come obiettivo per lo Stato la piena occupazione con la relativa riduzione dell'orario di lavoro.

³⁴⁶ Ghera E., Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene Editore, 2009, 134.

Fin qui tutto potrebbe sembrare perfetto pena poi dare uno sguardo alla realtà e cogliere che le cose stanno diversamente. Un'ultima analisi, il Professore la pone riguardo al fatto che se il ragionamento fin qui posto è coerente nella Carta Costituzionale, d'altro canto nella stessa ci sono contraddizioni che si palesano poi nella realtà. Si parte questa volta dall'affermazione dell'articolo 1 della Costituzione: “L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro”, e dovrà essere letta come una prescrizione: “L'Italia deve essere fondata sul lavoro”. La contraddizione scaturisce dal fatto che c'è qualcosa di diverso dal lavoro e che ugualmente dà reddito e ricchezza, ovvero il capitale. Ma se il lavoro, in base all'articolo 1, dovrebbe dominare sul capitale, fuori dalla Carta, nella realtà, il capitale è in grado di comandare sul lavoro, pertanto o nella Costituzione ci sono pochi limiti al potere lasciato al capitale con la relativa sconfitta dell'articolo 1, o i limiti presenti nella Carta posti per frenare il capitale devono essere letti con la loro necessaria forza in relazione alle esigenze del presente. La Costituzione ha un gran difetto che non parla di capitale, parla di proprietà e non pone limiti alla quantità di proprietà che ciascuno può avere, non pone limiti alla quantità di reddito complessiva che ognuno può ottenere, soprattutto non sa che la proprietà e il danaro possono diventare potere sugli altri e comandare le persone, i lavoratori. Succede allora, ed è qui la contraddizione, che la società è fondata sul lavoro, dato che la ricchezza è frutto del lavoro ma una parte di tale ricchezza spetterà però anche al non lavoro cioè al capitale. Pertanto il programma costituzionale fa sì che nella realtà vi sia l'eguaglianza e la partecipazione di tutti i lavoratori ma allo stesso tempo permette che vi sia la differenziazione senza limiti tra gli individui in termini di patrimonio e di reddito. Nasce così la contraddizione iniziale o crediamo all'articolo 1 della nostra Carta fino in fondo o lasciamo che il capitale e le regole del mercato continuino a navigare indisturbate. Allora come conclude l'Autore: “chi vuole davvero che vinca il lavoro, e non il capitale, deve chiedersi quale costituzione, e cioè quale società organizzata, è in grado di ottenere davvero questo risultato”.

Mi pare che da tutto quanto esposto fin ora, certa è una rimodulazione del sistema di *welfare*, tale sembra che sia la strada obbligatoria ma non disgiunta da una responsabilità del datore dato che del lavoro si serve per ottenere il profitto. Anzi forse è quest'ultimo che deve essere circoscritto e ridimensionato e rallentato perché così facendo forse s'imbocca la via per ripensare in modo migliore ogni riforma che il Paese necessita. Non solo una maggiore responsabilità e consapevolezza di chi “usa” il lavoro per fare profitto ma anche lo stesso concetto di lavoro deve essere diverso. Se il lavoro viene inteso in modo diverso

anche le necessarie riforme saranno diverse. Il lavoro dovrebbe essere non solo lo strumento per poter vivere ma anche la forma di affermazione di se stessi. Certo mi pare obbligatorio mettere in luce che non tutti possiamo fare i calciatori ma se invece ci ponessimo nell'ottica che tutti possiamo fare un po' di quel lavoro che non ci piace ci sarà una distribuzione maggiore del tempo per fare ciò che ci piace, beninteso anche quest'ultimo è lavoro o può divenire tale. Solo con questa ottica ci si può muovere verso, più che con una riforma delle politiche attive e passive, con una riforma che sia atta a modificare le regole del mercato e le scelte del profitto ad ogni costo al fine di una responsabilizzazione del capitale. Se l'ottica di porsi non muta allora si deve incisivamente riaffermare la consapevolezza che il “rapporto di lavoro garantisce il sostrato esistenziale delle persone, oltre che per il reddito che produce, soprattutto quando consente di conservare e sviluppare le proprie attitudini professionali così come di mantenere attiva la fondamentale capacità di apprendere”. Secondo il Professore Nogler, l'obiettivo del mercato del lavoro del futuro sarà: “ la rimodulazione delle tutele previdenziali, consisterà nel governo collettivo dei livelli retributivi e nel perseguimento di politiche che favoriscono la socializzazione dei profitti”³⁴⁷. Necessario sarà un sistema equo e più ampio delle tutele per rispondere al mercato estremamente frammentato, ove la mobilità diviene fisiologica e non evento eccezionale, le misure di sostegno al reddito e dell'occupazione non possono rispondere a fatti saltuari, ma a bisogni ricorrenti di tutti i lavoratori in modo universale a prescindere da ogni categoria di appartenenza o dal tipo di contratto in presenza del riconosciuto bisogno e con l'obbligo di attivarsi e percorrere corsi di formazione per evitare periodi d'inattività che comportano quel che viene comunemente definito lavoro “nero”. Obbligo di attivarsi dovrà esserci per l'erogazione di qualsivoglia prestazione di *welfare* a tutela della disoccupazione, tanto in riferimento alle prestazioni su base assicurativa tanto per quelle su base solidaristica (reddito di garanzia). Un sistema equo e solidaristico per garantire i bisogni più elementari degli individui. Avendo il coraggio di abbandonare il concetto tradizionale di lavoro (accezione fordista) per passare ad una concezione della laboriosità attiva ove lavoro e non lavoro devono alternarsi senza traumi³⁴⁸.

Se la flessibilità che oggi caratterizza il mercato del lavoro, quale strumento inevitabile di superamento di una crisi occupazionale a lungo periodo, vuole essere un rimedio per i giovani, non deve essere però peggiore del male. Il primo passo è un

³⁴⁷ Nogler L., Riscrivere lo Statuto dei lavoratori quarant'anni dopo, in www.nelmerito.it, del 21 maggio 2010.

³⁴⁸ Bozzao P., *Dal lavoro alla laboriosità*, in Rivista di Diritto e Sicurezza Sociale, 2, 2003.

armonizzazione tra politiche attive e politiche. Dare al sistema coerenza, capace di tutelare equamente ed efficacemente i rischi economici della disoccupazione e al tempo stesso incentivare il reinserimento lavorativo in stretto collegamento con le politiche attive. Creare un sistema che dia una protezione minima generale a tutti garantendo anche un reddito ai precari nel momento di inattività. Una riforma radicale dotandola di una vocazione universalistica e legandola ad una ricerca continua di nuove opportunità occupazionali, formazione continua. La flessibilizzazione del mercato del lavoro, senza adeguamenti delle politiche sociali ha determinato un divario delle condizioni di vita tra nuovi e vecchi lavoratori. Il passaggio dalla società del lavoro alla società del rischio è la realtà con il quale ci stiamo misurando, che porta con se un modo diverso di guardare al lavoro come elemento di garanzia e stabilità. Se con la flessibilità si può uscire dalla disoccupazione, solo con una rimodulazione delle tutele e del *welfare state* si può uscire dalla precarietà.

2. Un ammortizzatore sociale di ultima istanza in prospettiva di universalizzazione delle tutele

In ambito europeo la preoccupazione per i problemi sociali è stata secondaria rispetto all'esigenza di creare un mercato unificato fondato sulla concorrenza. Invero l'Unione Europea si è mossa verso queste problematiche in particolare è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, firmata il 18 dicembre del 2000 a Nizza a contenere il diritto al lavoro. Già però l'articolo 2 CE attribuisce alla Comunità il compito di realizzare un “elevato livello di occupazione e di protezione sociale” e l'articolo 3 lettera k parla di “rafforzamento della coesione economica e sociale”. Ancora la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, firmata a Strasburgo nel 1989, esplica per la prima volta che “nel quadro della costruzione del mercato unico europeo occorre conferire agli aspetti sociali la stessa importanza che agli aspetti economici”, e per ogni lavoratore della Comunità “il diritto ad una protezione sociale adeguata” e alle persone escluse dal mercato del lavoro e che sono prive di mezzi di sostentamento il diritto di “beneficiare di prestazioni e risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale”; tale Carta comunitaria è stata inserita nel 1997 con il Consiglio di Amsterdam nel TCE introducendo così una novità, infatti all'articolo 136 i diritti sociali fondamentali riconosciuti dalle Carte, sono tenuti presenti dalla Comunità e dagli Stati membri. Ritornando alla Carta di Nizza la sua peculiarità sta nel fatto che con il trattato di Lisbona (1/12/2009) ha il medesimo

valore giuridico dei trattati (articolo 6 TUE³⁴⁹), pur non entrando formalmente a far parte del testo del Trattato e neppure essendo ad esso allegata, però è pienamente vincolante per le istituzioni europee e per gli Stati membri. Manca la dimensione positiva ad ottenere il pieno impiego e politiche per l'occupazione. Ma sempre nella Carta, capo IV intitolato: solidarietà, è riscontrabile il diritto ad accedere a servizi per l'impiego gratuiti (art.29) e alla stabilità, ovvero a non subire licenziamenti ingiustificati. Queste disposizioni vanno ad integrare il diritto al lavoro, pertanto, sussistendo anche nella Carta una dimensione positiva del diritto. Certo il diritto al lavoro in questa visione si distacca da quella classica del pieno impiego per collocarsi in una visione più moderna di effettiva libertà della persona ove quest'ultima è creatrice del proprio progetto. Proseguendo, è nell'articolo 34, comma 3, della Carta di Nizza³⁵⁰ che trova spazio l'idea di radicare a livello europeo un diritto sociale fondamentale all'inclusione, attraverso l'espresso riferimento ad un reddito sufficiente. Ciò supera quella concezione di tutela legata allo *status* di lavoratore per essere legata semplicemente al cittadino europeo³⁵¹. In altre parole è il concetto di universalismo più volte richiamato, ovvero la garanzia di un reddito indipendentemente dal lavoro ma dipendente dallo stato di bisogno. D'altro canto nella Carta non hanno trovato posto le politiche europee per l'occupazione.

Fin qui tutto bene, però nella Carta i diritti sono classificati in categorie di valori (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia) e non sulla distinzione tradizionale tra diritti civili e politici, sociali ed economici; così viene meno la tradizionale distinzione tra diritti fondamentali e non. La conseguenza è che tutti i diritti fondamentali sono sullo stesso piano e tutti i diritti sono fondamentali così che non è possibile individuare dei principi prevalenti e caratterizzanti l'ordinamento. Il rischio è che non sarà più possibile affermare come fece Costantino Mortati che nella nostra Costituzione solo alcuni principi si pongono come supremi e linee guida ad identificare la forma di Stato.

³⁴⁹ Articolo 6 TUE dopo il Trattato di Lisbona: “L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 17 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati”.

³⁵⁰ Articolo 34: Sicurezza sociale e assistenza sociale. 1) “ L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali. 2) Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. 3) Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali”. In www.europarl.europa.eu.

³⁵¹ Zoppoli L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritti Lavori e Mercati*, 2007, 1, 76.

Principi (principio democratico, personalista, pluralista e lavorista) che si trovano nei primi cinque articoli della Costituzione che dovrebbero condizionare ogni altro diritto pretendendo una tutela privilegiata.

Nella Carta il lavoro è un valore, che si sostanzia nel diritto di lavorare, un diritto tra tanti da tutelare insieme a quelli dell'impresa e i lavoratori sono così equiparati ai datori di lavoro³⁵². L'appartenenza alla Comunità comporta questo, dall'altro deve essere irrinunciabile il rispetto del nucleo fondante della nostra Costituzione. Non si deve lasciar tramontare la Costituzione fondata sul lavoro per vedere al suo posto un ordinamento comunitario fondato sulla libertà di concorrenza. Pertanto anche a livello europeo i diritti sociali legati alle tradizioni del costituzionalismo europeo devono trovare il rango di diritti fondamentali³⁵³. Così quei diritti che sono riconosciuti potranno esercitare la loro pienezza e non restare solo principi. Mi riferisco ora al principio dell'articolo 34 che richiede un reddito di garanzia per poter essere pienamente cittadini.

Lasciando la Carta nell'ombra, la promozione di un elevato livello di occupazione è indicata tra gli obiettivi dell'Unione Europea (art. 2 del Trattato di Maastricht). Mentre la questione della protezione sociale è stata assunta come finalità esplicita dall'Unione europea con il Trattato di Amsterdam e successivamente elevata, a seguito del Consiglio di Vienna, del '98, a priorità principale delle politiche comunitarie³⁵⁴. Ma non si dimentichi la nascita della Strategia europea per l'occupazione (SEO), nata con il *c.d.* Processo di Lussemburgo del novembre del 1997, da dove scaturiscono i concetti di occupabilità, impiegabilità, adattabilità cioè all'insegna d'incentivare e facilitare la ricerca attiva di lavoro da parte dei beneficiari di sussidi passivi. In seguito all'inserimento del capitolo "occupazione" gli Stati membri considerano la promozione dell'occupazione una questione di interesse comune, infatti prima il nucleo fondamentale a livello europeo era la libera circolazione dei lavoratori (art.39 - 42 TCE). Nel TUE i Capi di Stato e di governo avviano appunto la SEO, nel corso del vertice europeo sull'occupazione di Lussemburgo, che anticipa il Trattato di Amsterdam (che istituirà il voto a maggioranza qualificata agevolando le decisioni in tale materia), ove si impegnano a far coordinare le politiche nazionali in materia dell'occupazione. Nel quadro delle politiche dell'occupazione e del processo di Lussemburgo è stato definito come strumento della strategia di Lisbona del 2000 anche il

³⁵² Ghera E., Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene Editore, 2009, 150-152.

³⁵³ Ghera E., Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene Editore, 2009, 150-152.

³⁵⁴ Foglia R., *La politica sociale dopo Amsterdam*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1998, 27.

Metodo di coordinamento aperto strumento generale di politica in materia di lavoro per imporre limiti e obiettivi cui sono vincolati gli Stati con tale “metodo” si sono delineate delle strategie che gli Stati dovrebbero seguire tra cui il reddito di cittadinanza che diviene una sorta di diritto fondamentale sancito a livello sovranazionale³⁵⁵. L'esclusione sociale è parte dell'agenda comunitaria con il Consiglio europeo di Lisbona. Sebbene si noti che l'attenzione delle politiche europee sono più dal lato dell'offerta del lavoro in linea con l'idea di maggiore politica attiva. L'Unione con i Consigli di Lisbona del 2000 e di Barcellona del 2002 si è posta l'obiettivo di mettere in atto politiche per la realizzazione di un sistema di *more and better jobs* elevando il tasso occupazionale medio dei Paesi membri fino alla soglia del 75% per il 2020. Ciò rientra come obiettivo nella la nuova Strategia europea 2020, lanciata dalla Commissione Europea nel 2010 e che succede alla Strategia di Lisbona³⁵⁶. L'Unione Europea, infatti ha dimostrato il suo interesse crescente verso il lavoro e forme di reddito minimo garantito e per l'istituzionalizzazione di una rete minima di sicurezza sociale a partire dall'articolo 153, comma 1, lettera j, TFUE, per il quale per conseguire gli obiettivi previsti dall'articolo 151 TFUE, “la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri” nel settore della lotta contro l'esclusione sociale³⁵⁷.

Ancora si può ricordare la Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre del 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, la quale prescrive agli Stati, nel quadro di una integrazione del reddito, di “riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale”³⁵⁸. Nonché la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà nell'Unione Europea la quale

³⁵⁵ E' un quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali per realizzare obiettivi comuni in tema di occupazione. Gli Stati, contestualmente al metodo aperto di coordinamento, sono valutati da altri Stati e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Si basa sulla identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere che il Consiglio adotterà; strumenti di misura definiti congiuntamente; e *benchmarking* ovvero l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali, qui la Commissione vigila sulla sorveglianza. In www.europa.eu.

³⁵⁶ Europa 2020 si pone tre priorità: una crescita intelligente (un'economia basata sulle conoscenze e sull'innovazione), una crescita sostenibile (promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva) e una crescita inclusiva (un'economia con un alto tasso di disoccupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale). Nonché si propone di raggiungere cinque obiettivi tra cui un tasso di occupazione del 75%, interessante è l'idea di un investimento del 3% del PIL dell'UE per ricerca e sviluppo, un tasso di abbandono scolastico sotto al 10% e il 40% deve essere laureato e riduzione drastica del rischio povertà. In www.politichecomunitarie.it.

³⁵⁷ Durante A., Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2006, II, 410.

³⁵⁸ In GUUE, 18 novembre 2008, 2008/867EC.

afferma l'utilità di un reddito minimo esortando i Paesi come L'Italia ad attuare un tal sistema. Anche la risoluzione sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva, votata a dicembre del 2010, dal Parlamento Europeo, propone una politica in cui le misure di reddito garantito e il lavoro siano entrambe strumenti d'uscita d'esclusione sociale e che il reddito di garanzia non deve legittimare la flessibilità nell'accezione negativa, ovvero, precarietà. E' vero che le risoluzioni non sono vincolanti per i Paesi ma certo è che segnano una via intrapresa dalle istituzioni europee.

Si aggiungano i principi comuni adottati dal Consiglio nel 2007 sulla *flexicurity* (posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza) tra i quali un reddito di ultima istanza per i quali gli Stati sono invitati ad adottare al fine di dare una garanzia universale a condurre un'esistenza libera e dignitosa e che come garanzia tra un lavoro e l'altro.

Se in ambito europeo è stata inizialmente debole l'interessamento a tale tema, certo non si può negare ora il rilievo e l'importanza delle politiche europee per l'occupazione ma dall'altro la norma di principio dell'integrazione europea rimane l'adesione al modello di "un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza" (art. 119 TFUE, ex art. 4 TCE). Dall'altro ogni Paese europeo è caratterizzato dall'essere uno stato sociale e la tutela del lavoro ne è la parte più qualificante. Ma in ambito comunitario si tratta di un riconoscimento indiretto che muove dalla premessa di assicurare condizioni di libera concorrenza alle imprese. Il fatto è che l'integrazione comunitaria sembra in gran parte svolgersi sul presupposto di taluni valori, e cultura segnati dalle idee di concorrenza e competitività, tipici appunto della cultura imprenditoriale, e relativamente ai quali i diritti sociali assolvono funzione di correzione, di integrazione o di limite ma sempre in riferimento ad un progresso economico prodotto dall'attività di imprese operanti in regime di mercato³⁵⁹. Emerge a livello europeo non tanto un riconoscimento del diritto al lavoro ma la promozione di politiche sul lato dell'offerta con l'obiettivo della qualificazione e adattabilità della forza lavoro e l'efficienza dei mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici. L'ideale europeo è una società attiva, ma non necessariamente una società di lavoratori, questo comporta che ci siano parallele tutele come quella del reddito di garanzia per rispondere a momenti di stallo di una società così improntata. E che lo sviluppo dell'imprenditoria medio-piccola, più vicina alle persone di quanto non lo sia il

³⁵⁹ Cariola A., Art. 4, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), Commentario alla Costituzione, I, Torino, Utet, 2006, 119-120.

capitale, sia considerato un obiettivo occupazionale³⁶⁰. Nel progetto di società europea il diritto al lavoro conserva il suo legame con la crescita, ovvero con una visione non meramente monetaria dell'aumento della produttività del sistema economico e perde la sua caratteristica all'avere (alla stabilità, all'uniformità), perde quell'avere il lavoro, il posto con le relative garanzie di stabilità, e di status legati alle qualifiche caratteristiche di un'organizzazione del lavoro rigida e uniforme. Il diritto del lavoro sposta la sua attenzione sull'essere, ossia sulla persona sulla sua impiegabilità, sull'essere uguali nel momento della ricerca del lavoro, su avere un reddito universale semplicemente per lo stato di bisogno, sull'incentivare la formazione in base all'essere per la ottimale riallocazione nel lavoro.

Un mercato del lavoro più flessibile richiede e favorisce un maggiore sforzo nelle politiche del lavoro: fornire maggiori tutele attive e passive a sostegno dei disoccupati e in generale a favore delle fasce deboli in una logica di intervento di ultima istanza. Insomma le tutele devono spostarsi dal posto di lavoro al mercato che è più dinamico e con maggiori flussi da e verso il lavoro.

Da tutto ciò, per ultimo, bisogna ricordare l'articolo 117 Cost. ove la potestà legislativa statale e regionale deve conformarsi non solo alle disposizioni della nostra Carta costituzionale, ma anche dai “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” tra i quali ora si trova come diritto fondamentale riconosciuto dall'ordinamento sovranazionale il reddito di cittadinanza. Il legislatore nazionale non può più essere ceco a queste esigenze non fosse altro che gli sono imposte dall'Unione Europea.

Assistiamo al passaggio dalla sicurezza sociale a quella dell'insicurezza sociale dovuto dal passaggio dalla società industriale alla società post-industriale che comportò un corrispondente passaggio dall'economia della sicurezza a quella dell'insicurezza³⁶¹.

Pertanto se facciamo un salto alla nostra Carta costituzionale vediamo il lavoro tutelato tant'è che è a fondamento della Repubblica ma questa riconoscenza verso tale valore nella realtà viene meno perché a comandare sono le regole dell'economia di mercato. Per risolvere gli squilibri si continua ad ammortizzare invece che a mutare le stesse regole dell'economia. Non si ha invece il coraggio di mutare le regole stesse dell'economia ipotizzando un freno al capitalismo imboccando la strada della decrescita. Questo cambiamento potrebbe andare di pari passo con l'affermazione del lavoro come attività che ci realizza invece che di sostentamento. E se si vuol anche avere la prospettiva di un lavoro

³⁶⁰ D'Antona M., Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, Rivista Giuridica del Lavoro, allegato al n.3, 1999, 21.

³⁶¹ Samuel U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, Einaudi, 2000.

come sostentamento, diminuire le sue pretese per lavorare tutti ma un po' di meno non mi sembra una cattiva ipotesi. Sfruttando il tempo restante per proseguire la realizzazione personale.

Se non si ha il coraggio di mutare le cose, allora ben venga una auspicata riforma degli ammortizzatori all'insegna oltre che di una valorizzazione delle politiche attive anche all'insegna di un reddito di garanzia. Allora la strada sarà un ampliamento dell'ambito di operatività del sistema di tutela della disoccupazione in chiave universale, un sistema di garanzia di tutte le istanze di tutela contro la disoccupazione. E ciò è conforme ai precetti costituzionali rilette alla luce del nuovo contesto socio-economico.

Se invece facciamo un salto nell'Unione Europea, le cose non stanno molto meglio. Certo la Carta di Nizza riconosce il lavoro ma è equiparato ad altri valori, certo le politiche europee vanno nella direzione di uno serio rilancio del lavoro. Ma sembra di scorgere ancora una volta che il lavoro viene decantato come valore fondamentale per poi nella realtà vederlo soccombere al mercato. Ancora una volta la soluzione è l'incremento delle politiche attive e passive per tutelarlo. Ma se riteniamo che un valore abbia così forza da trovare spazio nelle Carte fondamentali e circondarlo di strumenti atti alla sua tutela non sembra più facile dirigere l'attenzione correttiva verso ciò che rende il lavoro necessario di tutela. Ancora una volta ritengo che se vogliamo dare al lavoro valore essenziale della nostra vita non dobbiamo trovare strumenti che ammortizzano i colpi delle regole del mercato ma dobbiamo mutare l'atteggiamento verso il mercato. Se anche a livello europeo non c'è il coraggio di questo arresto nei confronti del capitalismo allora ritengo utile le politiche europee per l'occupazione e per i diritti sociali tra cui l'esigenza di creare un reddito di garanzia.

Si è cercato di porre in evidenza come il concetto di lavoro sia a livello nazionale che a livello europeo sebbene decantato non solo come strumento finalizzato al procacciamento dei beni strumentali alla soddisfazione dei bisogni ma anche come strumento di realizzazione della persona umana. Inteso come strumento con il quale ciascun individuo contribuisce alla crescita e al progresso della comunità nella quale opera. Quest'ultima accezione, che fa rientrare tutte le forme di lavoro estranee ad una logica aziendalistica e produttivistica ovvero ogni attività in generale. Sebbene assuma un tale importante contenuto, da parte degli ordinamenti poi viene a soccombere davanti alle esigenze del mercato perdendo le sue caratteristiche al punto che necessita tutela. Sembra, a parere di chi scrive, che se il lavoro è l'agire che produce ricchezza trasformando la natura,

se è l'erogazione di capacità lavorativa umana, se è il momento d'identificazione di se stessi, se è il momento in cui attivare, accrescere realizzare le proprie capacità. Se siamo in una società moderna dove tutto si "lavorizza" se riesce a diventare prodotto vendibile. Allora ritengo che l'ottica della tutela sia di porsi verso il garantire questa accezione di lavoro lata, altro non è che garantire ad ogni individuo di fare l'attività che più lo realizza. Lasciando meno tempo al lavoro nell'accezione restrittiva, una redistribuzione del tempo così intesa forse potrebbe risolvere il problema dell'occupazione. Ma per fare tutto ciò è necessario continuare ad esaltare il lavoro non solo nelle Carte nazionali e europee ma anche tutelarlo contro il suo nemico principale che è il profitto. Ciò vuol dire che le tutele apprestate fino ad ora si sono orientate nell'attutire i colpi creati dalle regole del mercato invece che modificare le regole del mercato stesso.

Permane ancora l'equivalenza tra impiego e capacità di sopravvivere nella società. Solo ipoteticamente scorporando il lavoro dalla retribuzione disinnescando l'eguaglianza tra reddito e capacità di sopravvivenza si assurgerà ad un nuovo paradigma sociale. Dove un reddito universale sostituirà proprio il legame classico tra lavoro e sopravvivenza. Se il lavoro lo si considera come insieme di tutte le attività della vita solo grazie ad un reddito universale si potrà stimolare le persone a realizzare il proprio potenziale in questa direzione.

Infine chiosando l'elaborato, l'auspicio è che il legislatore nel costruire il sistema del *welfare* consideri come definitivi capisaldi il concetto di universalismo coadiuvato da una rete ben costruita tra politiche attive e passive.

Bibliografia

- AA. VV., *Gli enti bilaterali: mercato del lavoro e rappresentanza sindacale*, in *Lavoro e Diritto*, n. speciale 2, 2003.
- AA. VV. (“Gruppo di Milano”), *Verso una nuova costituzione*, I, Milano, Giuffrè, 1983.
- AA. VV. *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, Giappichelli, 2002.
- AA.VV., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse, 2005.
- AA.VV., *Commentario alla Riforma Fornero*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, Vol.29, supplemento al n° 33, Ipsoa, 2012.
- ACCORNERO A., *Era il secolo del lavoro*, Bologna, Il Mulino - contemporanea, 2000.
- ALAIMO A., *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto “aperto” e “multilivello”*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”. INT- 60/2008.
- ALAIMO A., *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati, I servizi per l’impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli, 2009.
- ALAIMO A., *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.it, 249, 2015.
- ALES E., *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’Ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavorista*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 2015.
- ALES E., SENATORI I. (a cura di), *The Transnational Dimension of Labour Relations. A New Order in the Making?*, Collana Fondazione Marco Biagi, Torino, Giappichelli, 2013.
- ALESINA A., GIAVAZZI F., *Per aiutare i giovani tagliamo le loro tasse*, in *Corriere della Sera*, 10 maggio 2001.
- ALLEVA P.G., DE LUCA TAMAJO R., GRANDI M., SESTITO P., *Il lavoro e il mercato*, in *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, Milano, Giuffrè, 1997.
- ANDREONI A., *Contratti di solidarietà e integrazione salariale: i ruoli pubblici, collettivi e individuali tra vecchie e nuove suggestioni*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, I, Roma 1985.
- ANDREONI A., *Diritti sociali e diritti economici nella Costituzione della Repubblica*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, Roma, 2000.
- APOSTOLI A., *L’ambivalenza costituzionale del diritto al lavoro tra libertà dei singoli e programma sociale*, Roma, Aracne, 2004.
- BAICI E., SAMEK LODOVICI M., *La disoccupazione. Modelli, diagnosi, strategie per il mercato del lavoro in Italia*, Roma, Carocci, 2001.
- BALANDI G.G., *La tutela sociale nel mercato*, in *Lavoro e Diritto*, 4, 2007.

- BALANDI G.G., *Pubblico, privato e principio di sussidiarietà nel sistema di Welfare State*, in Rivista Giuridica del Lavoro, Roma, 1998.
- BALANDI G.G., *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili; Diritti Sociali*, in Enciclopedia giuridica, XI, Roma, Treccani, 1989.
- BALLETTI E., *Il riordino delle misure di sostegno al reddito e degli ammortizzatori sociali*, in Rivista del Diritto e Sicurezza Sociale, 2002.
- BALLETTI E., *Tutela della disoccupazione e contratto di lavoro: linee evolutive*, in Il Diritto del Lavoro, I, 1998.
- BALLONI V., *Il fenomeno della mortalità nelle piccole imprese: fatti e spiegazioni*, in L'industria, 3, 1994.
- BANO F., *Modelli di entrata dei giovani nel mercato del lavoro con riguardo all'orario e alla formazione*, in Diritto delle Relazioni Industriali, Milano, Giuffrè, 2000.
- BASENGHI F., RUSSO A., *Flessibilità, sicurezza e occupazione alla prova del Jobs Act*, Collana Fondazione Marco Biagi, Torino, Giappichelli, 2016.
- BAYLOS GRAU A., CARUSO B., D'ANTONA M., SCIARRA S., *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Bologna, Monduzzi, 1996.
- BECK U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, Einaudi, 2000.
- BELLARDI L., *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945 – 1986)*, Milano, Francoangeli, 1989.
- BELLARDI L., *Contrattazione collettiva ed Enti Bilaterali, quali prospettive per il welfare alle soglie di una nuova riforma*, in Jus, 2013.
- BELLARDI L., DE SANTIS G. (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Milano, Francoangeli, 2011.
- BENVENUTI M., *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in Nuzzo V., Iadicicco M.P. (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, in Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati, 2, 2016.
- BETTINI M. N., *Il sistema dei lavori socialmente utili*, in Diritto e Lavoro, Roma, Fondazione diritto del lavoro, 2001.
- BIAGI M., *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in Diritto delle Relazioni Industriali, Milano, Giuffrè, 2002.

- BIAGI M., *Nuove regole in tema di licenziamenti collettivi*, in *Diritto e Pratica del lavoro*, 25, 1992.
- BIAGI M., *Cambiare le relazioni industriali. Considerazioni sul rapporto del gruppo di alto livello sulle relazioni industriali e il cambiamento nella UE*, IN MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T. (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.
- BIANCO G., *Costituzione ed economia*, Torino, Giappichelli, 1999.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet Giuridica, 2006.
- BISOGNI G., BRONZINI G., PICCONE V. (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea. Casi e materiali*, Taranto, Chimienti, 2009.
- BOGNETTI G., *Costituzione economica e Corte Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1983.
- BOERI T., GARIBALDI P., *Un nuovo contratto per tutti*, Torino, Chiarelettere, 2008.
- BOZZAO P., *Dal lavoro alla laboriosità*, in *Rivista di Diritto e Sicurezza Sociale*, 2, 2003.
- BOZZAO P., *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, 2015.
- BRANCA G., (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi Fondamentali, Art. 1-12*, Bologna - Roma, Zanichelli Editore – Soc. Ed. del Foro italiano, 1975.
- BRANCA G., (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, I, Bologna - Roma, Zanichelli Editore – Soc. Ed. del Foro italiano, 1979.
- BRONZINI G., *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.it, 270, 2015.
- BRUNI L., ZAMAGNI S., *L'economia civile. Un'altra idea di mercato*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- CALAMANDREI P., (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze, G. Barbera editore, 1950.
- CALCATERRA L., *La politica del diritto del lavoro dell'ultimo triennio. Brevi note*, in Nuzzo V., Iadicco M.P. (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 2, 2016.
- CAMPANELLA P., *I rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza*, in Zoppoli L., Pascucci P., Natullo G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D. lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Aggiornato al D. lgs. 3 agosto 2009, n.106*, II ed., Milano, Ipsoa, 2010, 471 ss.
- CAMPANELLA P., *Il Libro Bianco e il disegno di legge delega in tema di mercato del lavoro*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2001.

- CAMUSSO S., *Contrattare il valore del lavoro, nel cambiamento*, in Quaderni Rassegna Sindacale, Ediesse, 2015.
- CAPUANI M., *Politica per il pieno impiego*, Milano, Franco Angeli, 1973.
- CARINCI F., (a cura di), *La disciplina dei licenziamenti dopo le leggi 108/1990 e 223/1991*, I, Napoli, Jovene, 1991.
- CARINCI F., *Il casus belli degli Enti bilaterali*, in Lavoro e Diritto, 2, 2003.
- CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *Diritto del lavoro*, V, Torino, Utet, 2003.
- CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T., *Il rapporto di lavoro subordinato*, Torino, Utet, 1992.
- CARINCI F., MISCIONE M., (a cura di), *Il diritto del lavoro dal Libro Bianco al Disegno di legge delega 2002*, Milano, IPSOA, 2002.
- CARRIERI M., DAMIANO C., LATTIERI A., ROMAGNOLI U., SILVESTRI G., TERZI R., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, Ediesse, 1997.
- CASADIO G., (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006.
- CASONATO C., *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2010.
- CASTEL R., *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, in Rassegna Italiana di Sociologia, 38, 1, 1997.
- CASTELVETRI L., *Il diritto del lavoro delle origini*, Milano, Giuffrè, 1994.
- CASTELVETRI L., *La negoziazione dei criteri di scelta nelle riduzioni di personale*, in Rivista italiana di Diritto del Lavoro, I, 2000.
- CAVINO M., MASSA PINTO I., (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- CIOCCA P., *Disoccupazione di fine secolo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997.
- CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, Giappichelli, 2008.
- CINELLI M., (diretto da), *Dottrina e Giurisprudenza sistematica di diritto della previdenza sociale*, Torino, Utet, 1997.
- CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro. A proposito degli artt. 2-4 della legge n° 92/2012*, in Rivista del Diritto Sicurezza Sociale, anno XII, n°2, 2012.
- CINELLI M., *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in Aa.Vv., Il dibattito sulla riforma italiana del mercato del lavoro, in <http://csdle.lex.unict.it/docs/generic/Il-dibattito-sulla-riforma-italiana-del-mercato-del-lavoro/3206.aspx>.
- CINELLI M., *Il rapporto previdenziale*, collana Itinerari, Il Mulino, 2010.
- CINELLI M., *Il rapporto previdenziale*, III, Torino, Giappichelli, 2005.

- CINELLI M., *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, Milano, Angeli, 1982.
- CINELLI M., FERRARO G., *Lavoro, competitività, welfare*, Torino, Utet, 2008.
- CINELLI M., NICOLINI C.A., *L'attuazione del Jobs Act: le nuove tutele per i disoccupati*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 3, 2015.
- CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O., (a cura di), *Il Nuovo Mercato del Lavoro: dalla legge Fornero alla legge di stabilità 2013 I fondi di solidarietà bilaterali*, Torino, Giappichelli, 2013.
- CRISAFULLI V., *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, I, 1951.
- CORTI M., SARTORI A., *I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive, agenzia ispettiva unica, semplificazioni*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 2016.
- CRISAFULLI V., *I quaderni della Costituzione, La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè Editore, 1952.
- D'ANTONA M., *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità*, in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Roma, 1998.
- D'ANTONA M., *I licenziamenti per riduzione del personale nella legge 223/91*, in Rivista italiana di Diritto del Lavoro, 1992.
- D'ANTONA M., *IL diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione, Rivista Giuridica del Lavoro, allegato al n°3, 1999.
- D'ANTONA M., *Il licenziamento collettivo come autonoma fattispecie di recesso o come eccezione d'inapplicabilità della legge n. 604 del 1966?*, in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, II, 1979.
- D'ANTONA M., *Opere*, I, Milano, Giuffrè, 2000.
- D'ANTONA M., *Riduzione del personale e licenziamenti: la risoluzione copernicana della l. 223/91*, in Foro italiano, I, 1993.
- D'ANTONA M., *Uguaglianze difficili*, in Lavoro e Diritto, 1992.
- DELFINO M., *Note su Jobs Act, flexicurity e ordinamenti sovranazionali*, in Diritti Lavori Mercati, 2, 2015.
- DE CAPRARIIS G., (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, ricerca del Centro studi di Confindustria, Bologna, Il Mulino, 1997.
- DE LUCA TAMAJO R., *La diversificazione della prestazione ai confini e nel cuore del lavoro subordinato*, in Pedrazzoli M. (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- DE LUCA TAMAJO R., *Jobs Act e cultura giuslavorista*, in Diritti Lavori Mercati, 1, 2016.

- DE LUCA TAMAJO R., VENTURA L., *Il diritto del lavoro nell'emergenza (la legislazione degli anni 1977/1978)*, Napoli, Jovene Editore, 1979.
- DE LUCIA G., CIUFFINI S., *Il sistema degli enti bilaterali nell'artigianato: una esperienza italiana al servizio del dialogo sociale europeo*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, Giuffrè Editore, 2004.
- DEL PUNTA R., *L'economia e le ragioni del diritto del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 2001.
- DEL PUNTA R., *Ragioni economiche, tutela dei lavori e libertà del soggetto*, in *Rivista italiana di Diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2002.
- DELL'OLIO M., *Diritto del lavoro e garanzie costituzionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, 1997.
- DI GASPARE G., *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto Pubblico*, Saggi, III, Società editrice Il Mulino, 2008.
- DOSSETTI G., *La Costituzione. Le radici. I valori. Le riforme*, Roma, Edizione Lavoro, 1996.
- DURANTE A., *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di promozione sociale?*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2006, II.
- DUCLOX L., MÉRIAUX O., *Pour une économie du paritarisme*, in *Le paritarisme*, La Ruvue de l'Ires, 24, 1997.
- ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press, Cambridge, 1990.
- ESPOSITO C., *La Costituzione italiana – saggi*, Padova, Cedam, 1954.
- ESPOSITO M., *Servizi e politiche per il lavoro nell'attuazione del "Jobs Act": riforme, vincoli e necessità*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, 306, 2016.
- ESPOSITO M., *Un approccio inclusivo e resiliente: tutele crescenti per l'undeclared work?*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2014.
- ESPOSITO M., DELLA PIETRA G. (a cura di), *L'accesso alla sicurezza sociale. Diritti soggettivi e tutele processuali*, Torino, Giappichelli, 2015.
- FAMMONI F., *Oltre il Jobs Act. Ricerca, innovazione e conoscenza come leve per lo sviluppo*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale, Lavori*, Ediesse, I, 2015.
- FABBRINI S. (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- FABOZZI R., *Misure di sostegno al reddito ed obblighi di attivazione dei beneficiari*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, 312, 2016.

- FAVALLI G., ROTONDI F., *Licenziamenti collettivi*, Milano, IPSOA, 2000.
- FERRARO G., *Crisi aziendale e mobilità*, in Rivista Giuridica del Lavoro, I, 1992.
- FERRARO G., *Politiche dell'impiego e crisi occupazionali nella l.236*, in Lavoro Informazione, 19, 1993.
- FERRARA M.D., *Il principio di condizionalità e l'attivazione del lavoratore tra tutela dei diritti sociali e controllo della legalità*, in Lavoro e Diritti, 4, 2015.
- FERRARO G., *Ammortizzatori sociali e licenziamenti collettivi nella riforma del mercato del lavoro*, in WP C.S. D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 143/2012.
- FERRARO G., MAZZIOTTI F., SANTONI F., (a cura di), *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro. Commentario sistematico alla L. 223/91*, Napoli, Jovene, 1992.
- FREY L., *Politiche del lavoro con particolare riguardo all'Italia*, in Quaderni di economia del lavoro, Milano, Franco Angeli, 1993.
- FULLIN G., *Vivere l'instabilità del lavoro*, IL Mulino/Ricerca, 2004.
- FAMMONI F., *Oltre il Jobs Act. Ricerca, innovazione e conoscenza come leve per lo sviluppo*, in Quaderni Rassegna Sindacale, Ediesse, 2015.
- FOGLIA R., *La politica sociale dopo Amsterdam*, in Diritto delle Relazioni Industriali, 1998.
- GAETA L., (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, Giuffrè editore, 2005.
- GALLINO L., *Il costo umano della flessibilità*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- GARILLI A., *Occupazione e diritto del lavoro. Le politiche del lavoro del Governo Renzi*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it, 226, 2014.
- GAROFALO D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, in Diritto delle Relazioni Industriali, Giuffrè Editore, 4, XVIII, 2008.
- GAROFALO R., *Ammortizzatori sociali e occupabilità*, in Diritto delle Relazioni Industriali, 3/XVI, 2006.
- GASPARINI G., *Il futuro del lavoro*, in Studi di sociologia, Milano, Editore Vita e Pensiero, 1987.
- GHERA E., *Diritto del lavoro*, Bari, Cacucci, 1993.
- GHERA E., *Diritto del lavoro*, Bari, Cacucci, 1996.
- GHERA E., *Le eccedenze di personale e tutela dell'occupazione*, Bari, Cacucci, 2000.
- GHERA E., PACE A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene Editore, 2009.

- GIACCONE M., *Contrattazione territoriale come infrastruttura dello sviluppo locale*, in Lavori. Quaderni di rassegna sindacale, 3, 2000.
- GIANNINI M., *I giovani e il lavoro*, in Istituto per il Lavoro, Atti del convegno, Prospettive delle condizioni sociali e ruolo del lavoro nella società italiana, XI, 2004.
- GIUBBONI S., *Il primo dei diritti sociali. Riflessioni sul diritto al lavoro tra Costituzione italiana e ordinamento europeo*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”, INT-46/2006.
- GNESUTTA C., *La redistribuzione del tempo lavoro: obiettivo concreto*, in Quaderni Rassegna Sindacale, Lavori, Ediesse, I, 2015
- GOTTARDI R., *Legge e sindacato nelle crisi occupazionali*, Padova, Cedam, 1995.
- GOSETTI G., (a cura di), *Lavoro e Lavori. Strumenti per comprendere il cambiamento*, Milano, Franco Angeli, 2011.
- GRAGNOLI E., *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali, 136, 2012.
- GRANDI G.Z., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in Lavoro e Giurisprudenza., 2, 2003.
- GRILLI A., *Il Diritto può creare lavoro? (A proposito di lavori socialmente utili e di borse di lavoro)*, in Rivista Giuridica del Lavoro, Roma, Ediesse, 1998.
- ICHINO P., *La riforma del lavoro in Italia. Una nuova cultura delle Relazioni Industriali*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, XXXIV, 2, 2015.
- ICHINO P., *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Milano, Mondadori, 1996.
- ICHINO P., ICHINO A., *A chi serve il diritto del lavoro. Riflessioni interdisciplinari sulla funzione economica e la giustificazione costituzionale dell'inderogabilità delle norme giuslavoristiche*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, I, 1994
- ICHINO P., *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1985.
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 1998.
- IRTI N., *Introduzione allo studio del diritto privato*, Padova, Cedam, 1990.
- LAGALA C. (a cura di), *Precariato e welfare in Europa*, Roma, Ediesse, 2007.
- LAGALA C., *L'Artigianato*, in Bellardi L., Relazioni Industriali e contrattazione collettiva in Italia (1945 – 1992), vol. 2, Bari, Cacucci Editore, 1992.
- LAGALA C., *Previdenza e assistenza sociale. Origine, evoluzione e caratteri attuali delle tutele*, Roma, Ediesse, 2006.
- LAGALA C., *Part time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*, Milano, Giuffrè, 2004.

- LAI M., *Appunti sulla bilateralità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 2006.
- LA MACCHIA C., *Profili della politica comunitaria in tema di occupazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2000.
- LAMBERTUCCI P., *La disciplina delle eccedenze di personale tra legge e contrattazione collettiva. Prime riflessioni sull'art. 2 ventottesimo comma, Legge 23 dicembre 1996 n. 662*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, V, 1997.
- LASSANDRI A., *Tecniche di tutela e soggetti deboli nel mercato del lavoro*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2002.
- LEONARDI S., *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Studi e Ricerche, Roma, Ediesse, 2005.
- LEONARDI S., *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Diritto e Lavoro*, 1, 2014.
- LEIBFRIED S., MAU S., *Welfare State: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.
- LISO F., *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali*, in Studi in onore di Edoardo Ghera, Bari, Cacucci, 2008.
- LISO F., *Commentario all'articolo 3 del decreto legislativo n. 276/2003*, in *Diritto e Lavoro*, 2003.
- LISO F., *Gli ammortizzatori sociali*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- LISO F., *La galassia normativa dopo la legge 223/1991*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni industriali*, I, 1997.
- LISO F., *La gestione del mercato del lavoro: un primo commento della legge n. 223/91*, in *Lavoro Informazione*, 1991.
- LISO F., *La nuova legge sul mercato del lavoro: un primo commento*, in *Lavoro Informazione*, 1991.
- LISO F., *L'indennità ordinaria di disoccupazione: considerazioni generali sull'istituto*, in CNEL, *Indennità di disoccupazione*, Documenti n. 61, 1995.
- LISO F., *Mercato del lavoro: il ruolo dei poteri pubblici e privati nella L. 223/91*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale*, 1993.
- LISO F., *Prime osservazioni su alcuni aspetti fondamentali dei fondi bilaterali puri*, in www.bollettinoadapt.it, 2012.
- LOREA L., *Ammortizzatori sociali e canale bilaterale*, in *Diritto del Mercato del Lavoro*, 2-3, 2013.

- LUCIANI M., *Regioni e diritto del lavoro. Note preliminari*, in Argomenti di Diritto del Lavoro, Padova, Cedam, 2002
- LUCIFREDI C. E., *Contratti di solidarietà*, in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1995.
- MAGNANI M., *Cassa integrazione, licenziamenti collettivi, mobilità: il quadro generale della riforma*, in Lavoro e Diritto, 4, 1992.
- MAGNANI E., *La mobilità internazionale del lavoro. Profili giuridici*, Milano, Franco Angeli, 1985.
- MANCINI F., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, Il Mulino, 1976.
- MANKIWI R., *Macroeconomia*, Bologna, Zanichelli, 2001.
- MARIUCCI L., *Interrogativi sugli Enti bilaterali*, in Lavoro e Giurisprudenza, 2003.
- MARIUCCI L., *La commedia degli inganni: l'itinerario regressivo della legge sul lavoro*, in Quaderni Rassegna Sindacale, Lavori, Ediesse, I, 2015.
- MARIUCCI L., *Collocamento e tutela del contraente più debole*, in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, 1974.
- MARIMPIETRI I., *L' A.S.P.I. (assicurazione sociale per l'impiego)*, in Temilavoro.it sinossi internet di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, 5, 2, 2013.
- MARTINENGO G., *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in Lavoro e Diritto, 2, 2003.
- MASSAINI M., *Ammortizzatori sociali: proroghe e nuove concessioni*, in Diritto e Pratica del Lavoro, 4, 2009.
- MASSAINI M., *Nuove misure a sostegno del mercato del lavoro*, in Diritto e Pratica del Lavoro, 7, 2009.
- MASSAINI M., *Previdenza 2009: le novità*, in Diritto e Pratica del Lavoro, 5, 2009.
- MAU S., VERWIEBE R., *European societies. Mapping structure and change*, The Policy Press University of Bristol, Bristol, 2010.
- MARIUCCI L., *Il diritto del lavoro ai tempi del renzismo*, in Diritto e Lavoro, 1, 2015.
- MAZZETTI G., *Disoccupazione e lavori socialmente utili*, Manifesto libri, 1995
- MAZZETTI G., *Quel pane da spezzare*, Bollati Boringhieri, 1996.
- MAZZIOTTI F., *Il problema dell'occupazione nel diritto del lavoro*, in DL, Roma, Fondazione diritto del lavoro, 1995.
- MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956.
- MAZZIOTTI M., *Lavoro (dir. Cost.)*, in Enciclopedia del Diritto, XXIII, Milano, Giuffrè editore, 1973.
- MAZZOTTA O., *I licenziamenti, Commentario*, Milano, Giuffrè, 1992.

- MELLO F., *L'Italia spiegata a mio nonno: lavoro, pensioni e famiglia: un paese che ha rinunciato al futuro*, Milano, Mondadori, 2007.
- MENGONI L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica, diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in Jus, 1998.
- MENGONI L., *Il contratto di lavoro (a cura di) Napoli M.*, Vita e Pensiero, 2004.
- Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 2001.
- MENGONI L., ROMAGNOLI U., GIUGNI G., TREU T., NAPOLI M., (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, 1998, Milano, Vita e Pensiero.
- MISCIONE M., *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, in Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali, 4, 2007.
- MISCIONE M., *Il riconoscimento reciproco delle Casse Edili dopo la legge Merloni*, in Diritto delle Relazioni Industriali, 2, 1997.
- MISCIONE M., *La delega in materia degli ammortizzatori sociali*, in Diritto del lavoro dal Libro Bianco al disegno di legge delega, Miscione M., Carinci F., IPSOA, 2002.
- MISCIONE M., *Lavori socialmente utili*, in Biagi M., Suwa Y. (a cura di), *Il diritto dei disoccupati*, Giuffrè, 1996.
- MISCIONE M., *Il sostegno al reddito degli enti bilaterali*, in Diritto e Pratica del Lavoro, 1997, 36.
- MISCIONE M., *Mercato del lavoro: la legislazione nel 1994*, in Diritto e Pratica del Lavoro, 1994.
- MONTUSCHI L., *Mobilità e licenziamenti: primi appunti ricostruttivi ed esegetici in margine alla legge n. 223/1991*, in Rivista italiana di Diritto del lavoro, I, 1991.
- MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T., (a cura di), *Marco Biagi: un giurista progettuale: scritti scelti*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969.
- MORTATI C., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, in Raccolta di scritti, III, Milano, Giuffrè Editore, 1972.
- MORTATI C., PUGLIATTI S., (diretto da), *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè Editore, 1973.
- NACCARI G., (a cura di), *Un progetto per il diritto del lavoro*, Roma, Ediesse, 1991.
- NAPOLI M., *Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione*, in Diritto delle Relazioni Industriali, 2002.
- NAPOLI M., *Gli enti bilaterali nella prospettiva di riforma del mercato del lavoro*, in Ius, 2003.
- NAPOLI M., *Lavoro, Diritto, Mutamento sociale (97-01)*, Torino, Giappichelli, 2002.

- NAPOLI M., *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in Jus, I, 2008.
- NAPOLI M., *Le nuove disposizioni in materia di licenziamenti e di mobilità*, in Rivista Giuridica del lavoro e della Previdenza Sociale, I, 1994.
- NAPOLI M., *Questioni di diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli, 1996.
- NATOLI U., *Diritto al lavoro, inserzione del lavoratore nell'impresa e recesso ad nutum*, in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, 1951.
- NATOLI U., *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro, I, Introduzione*, Milano, Giuffrè Editore, 1955.
- NEGRELLI S., *Sociologia del lavoro*, Roma, Editori Laterza, 2005.
- NEGRELLI S., *Le trasformazioni del lavoro*, Roma - Bari, Editori Laterza, 2013.
- NINNI A., SILVA F., (a cura di), *La politica industriale. Teoria ed esperienze*, Bari, Laterza, 1997.
- NICOLINI C.A., CINELLI M., *L'attuazione del Jobs Act nei decreti di settembre – Il nuovo assetto delle discipline degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 4, 2016.
- NOGLER L., *Riscrivere lo Statuto dei lavoratori quarant'anni dopo*, in www.nelmerio.it, del 21 maggio 2010.
- NOGLER L. (a cura di), *Eban, Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto*, collana Diritto del lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali, FrancoAngeli, 2014.
- NOGLER L. (a cura di), *Gli enti bilaterali dell'artigianato tra neo-centralismo ed esigenze di sviluppo*, collana Diritto del lavoro nei sistemi giuridici nazionali, integrati e transnazionali, FrancoAngeli, 2014.
- OCCHINO A., *Il sostegno al reddito dei lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità*, in Diritti Lavori Mercati, 3, 2016.
- PAPARELLA D., *La bilateralità nel sistema di relazioni industriali italiane*, in Working Paper, Cesos, 2002. Consultabile al sito: <http://www.cesos.org/doc/bilatera.doc>.
- PAPALEONI M., *Cigs: cause integrabili e adempimenti procedurali*, in Giustizia Civile, 1993.
- PASSERINI W., 1998, *Articolo 1 l' Italia è una Repubblica fondata su... Lavoro e non lavoro alle soglie del terzo millennio*, Edizioni Lavoro.
- PAPALEONI M., DEL PUNTA R., MARIANI M., *La nuova Cassa integrazioni guadagni e la mobilità*, Padova, Cedam, 1993.

- PELOS F., *Il mercato senza lavoro, Crisi, occupazione e tutele oggi in Italia*, 2013, Roma, Edizioni Lavoro, collana studi e ricerche.
- PERA G., *Assunzioni e contratto di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1970.
- PERA G., *Diritto del Lavoro*, Padova, Cedam, 2003.
- PERONE G.C., *Globalizzazione e diritto del lavoro: sfide e possibili risposte*, in *Il diritto del lavoro*, Roma, Fondazione diritto del lavoro, 2001.
- PERSIANI M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 140, 4, 2013.
- PERSIANI M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2002.
- PERSIANI M., CARINCI F., *Trattato di diritto del lavoro, Le fonti del diritto del lavoro, volume primo*, a cura di Persiani M., Cedam, 2010.
- PERSIANI M., PROIA G., *Contratto e rapporto di lavoro*, Padova, Cedam, 2007.
- PERULLI A., *Diritti sociali e mercato globale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Roma, Ediesse, 2000.
- PERULLI P., SABEL C.F., *Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 1996.
- PESSI R., *I contratti di solidarietà*, in *Il Diritto del Lavoro*, I, 1993.
- PESSI R., *Il diritto del lavoro fra Stato e Regioni*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2002.
- PESSI R., *La riforma delle pensioni e la previdenza complementare*, Padova, Cedam, 1997.
- PESSI R., *Salario previdenziale e rapporto di lavoro*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2003.
- PINTER R., *Relazione sull'attività Commissione dei dodici 2009-2011*, Trento 18 aprile 2001, in www.michelenardelli.it.
- PIZZOLATO F., *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista del Diritto e Sicurezza Sociale*, II, 2005.
- PORCARI S., *Protezione sociale e disoccupazione dell'“anomalia” italiana*, in *ISFOL, Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, 2004.
- PRODI R., *Sistema industriale e sviluppo economico in Italia*, Milano, Il Mulino, 1973.
- PRUNA M.L., *Il lavoro fatto a pezzi*, in *Quaderni Rassegna Sindacale, Lavori*, Ediesse, I, 2015.
- RAVELLI F., *Jobs Act e trattamenti di disoccupazione*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 147, 3, 2015.
- REGINELLI A., *Gli enti bilaterali nella riforma del lavoro: un primo bilancio*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, XVI, 2006.

- RENGA S., *La tutela contro la disoccupazione*, Torino, Utet, 1997.
- RENGA S., *Bilateralità e sostegno del reddito tra autonomia e eteronomia*, Padova, Cedam, 2013.
- RENGA S., *La tutela sociale dei lavoratori*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Giappichelli, 2006.
- RENGA S., *Mercato del lavoro e diritto*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- RENGA S., *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lavoro e Diritti*, 1, 2015.
- RIFKIN J., *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Milano, Baldini e Castoldi, 1995.
- ROMAGNOLI U., *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- SALOMONE R., *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale. Esperienze, modelli e tecniche di regolazione territoriale*, Padova, Cedam, 2005.
- SALOMONE R., *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2016.
- SAMUEL U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, Einaudi, 2000.
- SANDULLI P., FAIOLI M., BOZZAO P., BIANCHI M.T., CROCE G., (a cura di), *Indagine sulla bilateralità in Italia e in Francia, Germania, Spagna, Svezia*, in *Quaderni Fondazione G. Brodolini, Studi e Ricerche*, Roma, 2015.
- SANTORO PASSATELLI G., *Misure contro la disoccupazione e tutela del lavoro*, in *Diritto & Lavoro*, 1995.
- SCOGNAMIGLIO R., *La disciplina giuridica del rapporto di lavoro nel titolo III della Costituzione; Lavoro*, in *Enciclopedia Giuridica, Lavoro (disciplina costituzionale)*, XVIII, XIII, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1990.
- SCOGNAMIGLIO R., *Diritto del lavoro*, II edizione, Napoli, Jovene, 1992.
- SCOGNAMIGLIO R., *Diritto del lavoro*, Roma-Bari, GLF editori Laterza, 2003.
- SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Angeli, 1978.
- SCOGNAMIGLIO R., *Scritti giuridici, II, diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 1996.
- SEMENZA R., *Le trasformazioni del lavoro: flessibilità, disuguaglianza, responsabilità dell'impresa*, Roma, Carocci, 2004.
- SEMENZA R., (a cura di), *Il mondo del Lavoro. Le prospettive della sociologia*, 2014 Utet università.
- SIBILLA M., *Sistemi comparati di welfare*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- SIMITIS S., *Europeizzazione o rinazionalizzazione del diritto del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, 1994.

- SMURAGLIA C., *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro: lineamenti di una teoria generale*, Milano, Giuffrè, 1958.
- SMURAGLIA C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Rivista Giuridica del Diritto e della Previdenza Sociale*, I, 2007.
- SORRENTINO S., *Jobs Act e nuovo diritto del lavoro: regressività dei diritti e qualità dei rapporti di lavoro*, in *Quaderni Rassegna Sindacale*, Ediesse, 2015.
- SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Il nuovo sistema delle prestazioni di disoccupazione*, in *Bollettino Adapt* n. 2, 2012.
- SPEZIALE V., *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in Nuzzo V., Iadicicco M.P. (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 2, 2016.
- TOSATO L., *I contratti di solidarietà: i soggetti legittimati, la sfera di applicazione*, Milano, Pirola editore, II edizione, 1994.
- TREU T., NAPOLI M., OFFEDDU M., GIUGNI G., ROMAGNOLI U., *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, Art. 35 – 40, Rapporti Economici, Tomo I*, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro italiano, 1979.
- TREU T., *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- TREU T., *Le tutele del lavoratore nel mercato del lavoro*, in *Diritto & Relazioni Industriali*, Milano, Giuffrè, 2002.
- VALLEBONA A., *Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare*, in *Diritto & Relazioni Industriali*, 2002.
- VARESI PA., *La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2, 2014.
- VARIAN H., *Microeconomia*, Venezia, Cafoscarina, 1983.
- VERGARI S., *Ammortizzatori sociali, Regione e politiche attive del lavoro*, in www.nelmerito.com, 4 dicembre 2009.
- VERGARI S., *Presente e futuro dei lavori socialmente utili*, in *Lavoro e Diritto*, 1996.
- VENEZIANI B., *Crisi del Welfare State e mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1996.
- ZINGARI G., *Contributo alla teoria del licenziamento nel diritto italiano e comparato*, Milano, Giuffrè, 1974.
- ZOLI C., *Licenziamenti collettivi e strumenti alternativi*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 1993.
- ZOLI C., *L'obbligo a trattare nell'ordinamento italiano*, in *Lavoro & Diritto*, 1992.

ZOPPOLI L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritto Lavori e Mercati*, 1, 2007.