

Il volume contiene un commento organico alla legge 24 dicembre 2007, n. 247, di riforma del mercato del lavoro e delle pensioni, nonché agli interventi normativi preparatori – in particolare al Protocollo sul *welfare* – e a quelli successivi che vi sono funzionalmente collegati, tra i quali le modifiche alla disciplina del lavoro pubblico e la riforma della sicurezza sul lavoro.

La struttura dell'opera presenta una sua particolare fisionomia rispetto ai commentari tradizionali, in quanto, pur preservando un taglio rigorosamente analitico della legislazione di riforma, puntualmente esaminata in ogni sua parte, persegue l'obiettivo di inquadrare gli istituti in una prospettiva più ampia di ricostruzione sistematica degli stessi.

Dalla complessiva elaborazione emerge una panoramica a tutto campo delle riforme della XV legislatura in materia di lavoro e di previdenza e delle linee di politica del diritto che le hanno ispirate, tale da rendere il volume uno strumento di grande interesse sia per la conoscenza dell'attuale fase normativa sia per elaborare proposte evolutive in linea con le tendenze comunitarie e internazionali.

Piano dell'opera

Riorganizzazione del mercato del lavoro e formazione continua

La revisione delle tipologie contrattuali

Gli incentivi alla competitività del sistema produttivo

Misure a favore delle categorie deboli

Misure a favore di alcuni settori produttivi

Sicurezza sul lavoro e assicurazioni sociali

Il riassetto degli ammortizzatori sociali

La riforma dei trattamenti pensionistici

Il finanziamento del sistema previdenziale

Disposizioni generali e transitorie

Maurizio Cinelli, professore ordinario di diritto del lavoro già nell'Università di Perugia ed ora nell'Università di Macerata, è autore di numerose pubblicazioni in materia di diritto del lavoro e di diritto della previdenza sociale; è direttore responsabile della "Rivista del diritto della sicurezza sociale".

Giuseppe Ferraro, professore ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Napoli «Federico II», è autore di numerose pubblicazioni in materia sindacale e di lavoro e ha diretto ricerche di rilevante interesse nazionale sulla previdenza complementare e su sviluppo e occupazione nel mercato globale.



UTET
GIURIDICA

UTET
GIURIDICA

il nuovo diritto

M. Cinelli G. Ferraro

Lavoro, competitività, welfare
Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate

il nuovo diritto

Maurizio Cinelli

Giuseppe Ferraro

Lavoro, competitività, *welfare*

Commentario alla legge
24 dicembre 2007, n. 247
e riforme correlate

il nuovo diritto

ATTENZIONE
IL SOMMARIO CHE SEGUE È STATO COMPOSTO ESTRAENDO I TITOLI
DALL'IMPAGINATO E NON UTILIZZANDO IL FILE WORD

INDICE SOMMARIO

Abbreviazioni di riviste e enciclopedie p. XXXIX

SEZIONE PRIMA RIORGANIZZAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO E FORMAZIONE CONTINUA

INTRODUZIONE

di Paola Olivelli » 3

CAPITOLO I

PROSPETTIVE DI *RETYLING* PER LA GESTIONE DEL MERCATO DEL LAVORO

di Maddalena Rosano

1. Premessa » 9
2. L'evoluzione del sistema di collocamento pubblico. Dallo sradicamento del regime monopolistico ai fondamenti per un sistema moderno di gestione del mercato del lavoro. » 10
3. Il traguardo dell'accesso dei privati: limiti e opportunità » 12
4. Questioni di competenza *ex art.* 117 Cost. » 15
5. L'intervento della Consulta sul riparto di competenze tra Stato e Regioni. . . » 17
6. I principi contenuti nella delega tra evocazione del passato e prospettive di innovazione. » 21
7. Il patto di servizio e l'esperienza francese. » 24
8. Quali prospettive per i servizi per l'impiego del futuro? » 26

CAPITOLO II

IL CREDITO D'IMPOSTA PER LE NUOVE ASSUNZIONI E LA DELEGA PER IL RIORDINO DEGLI INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE

di Matteo Maria Mutarelli

1. Il credito d'imposta per le nuove assunzioni disposto dalla finanziaria 2008 . » 29
2. I requisiti e le modalità di calcolo » 30
3. Condizioni, decadenze e revoca del beneficio » 31
4. La delega per la riforma degli incentivi all'occupazione nella l. 24 dicembre 2007, n. 247. » 34

5. L'oggetto della delega	p.	34
6. I principi e i criteri direttivi	»	36
6.1. <i>Segue</i> : l'incremento dell'occupazione stabile	»	37
6.2. <i>Segue</i> : gli altri principi e criteri direttivi	»	39

CAPITOLO III

**IL CONTRATTO DI INSERIMENTO: PROSPETTIVE DI RIFORMA
TRA VECCHI E NUOVI RISCHI DI CENSURE COMUNITARIE**

di Matteo Maria Mutarelli

1. La delega per la riforma del contratto di inserimento	»	41
2. Il contratto di inserimento quale strumento di politica attiva del lavoro	»	41
3. Gli incentivi economici e normativi	»	43
4. Incentivi economici e diritto comunitario della concorrenza	»	44
5. L'impatto del sottoinquadramento sui divieti di discriminazione	»	47
6. Osservazioni conclusive	»	50

CAPITOLO IV

**IL NUOVO APPRENDISTATO TRA POLITICA LEGISLATIVA
E QUESTIONI APPLICATIVE**

di Giuseppe Maria Monda

1. Il quadro di riferimento normativo e sociale	»	53
2. La definizione del nuovo modello contrattuale nel d.lg. n. 276/2003	»	55
3. La «concorrenza di competenze» delle fonti e gli interventi della Corte Costituzionale	»	56
4. Il processo di razionalizzazione dell'apprendistato: l'approdo al Protocollo sul <i>welfare</i> del 2007	»	60
5. La rimodulazione dell'istituto nel "terzo testo" della l. n. 247/2007	»	62
6. La nuova disciplina tra esigenze di uniformità e definizione delle competenze	»	64

SEZIONE SECONDA

LA REVISIONE DELLE TIPOLOGIE CONTRATTUALI

INTRODUZIONE

di Giuseppe Ferraro » 69

CAPITOLO I

IL CONTRATTO A TEMPO DETERMINATO

di Giuseppe Ferraro

1. Inquadramento storicistico della normativa di riforma	»	73
2. La direttiva europea n. 1999/70/CE del 28 giugno 1999	»	78

3. La tipicità del contratto a termine	p.	80
4. Il superamento dei 36 mesi di rapporti a termine	»	84
5. La trasformazione in un contratto a tempo indeterminato	»	87
6. La procedura per stipulare un ulteriore contratto a termine.	»	89
7. Il diritto di precedenza.	»	90
8. Il diritto di precedenza nelle attività stagionali	»	92
9. La sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 4 marzo 2008	»	94
10. Modalità e termini nella manifestazione della disponibilità del lavoratore. . .	»	95
11. L'inosservanza del diritto di precedenza	»	96
12. Il regime delle esenzioni	»	99
13. Disposizioni transitorie	»	100
14. Considerazioni conclusive	»	102

CAPITOLO II

LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DEL LAVORO A TEMPO PARZIALE

di Federico Maria Putaturo Donati

1. Il quadro normativo di riferimento	»	105
2. Il perdurante dualismo normativo privato-pubblico	»	107
3. La introduzione del diritto di precedenza	»	109
4. Le ipotesi di trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto di lavoro a tempo parziale	»	113
5. Le modifiche alla disciplina delle clausole flessibili ed elastiche	»	115
6. Osservazioni conclusive.	»	118

CAPITOLO III

**LA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO:
L'INTERPOSIZIONE LECITA DOPO L'ABOLIZIONE
DELLO STAFF LEASING**

di Mariorosario Lamberti

1. Il contesto di riferimento: l'(in)evitabile tributo alla moderna simbologia del lavoro precario	»	121
2. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nella riforma Biagi tra garantismo normativo e mercificazione del lavoro.	»	123
3. <i>Segue</i> : la somministrazione a tempo determinato: la sopravvivenza della fattispecie e delle sue problematiche	»	129
4. Dal tavolo di confronto con le parti sociali alla completa abolizione dello <i>staff leasing</i> : gli effetti sui rapporti di lavoro	»	132
5. <i>Segue</i> : le agenzie di somministrazione dopo lo <i>staff leasing</i> e la sorte dei contratti commerciali già stipulati	»	135
6. La somministrazione professionale di manodopera e le prospettive future: l'identità svelata del lavoro decentrato	»	138

CAPITOLO IV

IL LAVORO A CHIAMATA RIVISITATO: LUCI ED OMBRE DELLA RIFORMA

di Mariorosario Lamberti

1. Cronaca di una abrogazione annunciata p. 143
2. Il *job on call* nella riforma Biagi: l'inedita e problematica modulazione della prestazione » 146
3. Il Protocollo sul *welfare* e la normativa di attuazione: dall'abrogazione del lavoro modulato alla modulazione settoriale della riforma » 150
4. Spigolature sull'immediato futuro: la dubbia sorte dei contratti a chiamata già stipulati » 153
5. L'ambito residuale di applicabilità del lavoro a chiamata nella l. n. 247/2007 » 155
6. *Segue*: la contrattazione collettiva dei settori turismo e spettacolo » 158

CAPITOLO V

**IL LAVORO OCCASIONALE ACCESSORIO TRA MANCATA RIFORMA
E LIMITATA SPERIMENTAZIONE**

di Mariorosario Lamberti

1. Il lavoro accessorio nella riforma Biagi e nei successivi interventi di riforma: gli ostacoli operativi alla modernizzazione » 161
2. *Segue*: le peculiari modalità di corresponsione dei compensi: il sistema dei c.d. buoni. » 164
3. Dal Protocollo sul *welfare* alla l. n. 247/2007: l'assenza ingiustificata del lavoro occasionale accessorio » 167
4. Il tardivo intervento ministeriale e la limitata sperimentazione nel settore agricolo per il 2008 » 169
5. Osservazioni conclusive. » 171

CAPITOLO VI

**DECENTRAMENTO PRODUTTIVO E LAVORO A PROGETTO:
DAL D.LG. N. 276/2003 ALLA L. N. 31/2008**

di Annalisa Pessi

1. Il lavoro a progetto tra autonomia simulata ed autorganizzazione effettiva. . » 175
2. Decentramento produttivo, lavoro a progetto, contratto di agenzia. » 177
3. L'art. 409, n. 3, c.p.c. e l'emersione della parasubordinazione » 180
4. Manifattura, fordismo e subordinazione-eterodirezione » 181
5. Economia dei saperi, postfordismo e subordinazione-coordinamento » 184
6. Il lavoro coordinato e continuativo non subordinato. » 186
7. Subordinazione-situazione e subordinazione-obbligazione » 188
8. Lavoro a progetto e fattispecie generale di lavoro autonomo » 191
9. Moduli organizzativi e compatibilità in concreto di esternalizzazioni attraverso il lavoro a progetto genuino. » 194
10. L'inclusione degli operatori dei *call centers* nell'area della subordinazione. . » 198

11. Carente formalizzazione del progetto e presunzione relativa di subordinazione. p. 201
12. Obbligazione di durata od obbligazione ad esecuzione istantanea. » 203
13. Potere di coordinamento e potere di specificazione. » 206
14. Predeterminazione delle modalità di coordinamento e ambito specificativo delle istruzioni. » 208
15. Interesse del creditore e limiti alla divisibilità *ratione temporis* dell'attività » 210
16. Qualche conclusione » 212

CAPITOLO VII

FLESSIBILITÀ, PRECARIETÀ E STABILIZZAZIONE NEL LAVORO PUBBLICO

di Luigi Fiorillo

1. La controriforma del rapporto di lavoro pubblico: la rivisitazione delle forme contrattuali flessibili. » 217
 - 1.1. Il dato normativo: dalla l. n. 80/2006 alla legge finanziaria 2008 » 218
 - 1.2. Gli incarichi individuali di natura autonoma » 225
2. La stabilizzazione del personale precario » 226
3. Alcune considerazioni conclusive: stabilità ed efficienza della pubblica amministrazione. » 233
4. *Segue*: la sostanziale scomparsa della flessibilità in entrata » 234

SEZIONE TERZA

GLI INCENTIVI ALLA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO

INTRODUZIONE

di Giuseppe Ferraro » 241

CAPITOLO I

SGRAVI PER INCENTIVARE LA PRODUTTIVITÀ

di Giuseppe Ferraro

1. Sgravi contributivi ed incentivi alla produttività » 245
2. I livelli contrattuali competenti. » 247
3. I criteri per l'erogazione dello sgravio. » 247
4. Disciplina transitoria » 249
5. La detassazione di quote della retribuzione variabile » 250

CAPITOLO II

LA DECONTRIBUZIONE DELLO STRAORDINARIO

di Federico Maria Putaturo Donati

1. Premessa » 253
2. Effetti diretti e prefissati » 253

3. Effetti collaterali	p. 254
4. Effetti indesiderati	» 256
5. Effetti differenziati di genere	» 257
6. Effetti controcorrente	» 258

CAPITOLO III

LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DI SECONDO LIVELLO

di Giuseppe Ferraro

1. La valorizzazione della contrattazione aziendale negli ultimi rinnovi contrattuali e prospettive di generalizzazione	» 261
2. L'ipotesi di "ribaltamento" della struttura contrattuale. Valutazioni critiche	» 264
3. Il riequilibrio dei livelli contrattuali. La contrattazione territoriale	» 266
3.1. <i>Segue</i> : le prospettive della contrattazione aziendale	» 267

SEZIONE QUARTA

MISURE A FAVORE DELLE CATEGORIE DEBOLI

INTRODUZIONE

di Giuliana Ciocca » 275

CAPITOLO I

LA DISABILITÀ TRA PROGETTUALITÀ EUROPEA E LEGISLAZIONE NAZIONALE

di Maddalena Rosano

1. Premessa	» 281
2. La spinta delle fonti normative esterne a tutela della disabilità	» 282
3. La legislazione interna più recente	» 285
4. Il Protocollo tra concertazione e attuazione	» 288
5. L'assegno mensile di invalidità e l'eliminazione dell'obbligo di iscrizione nelle liste del collocamento obbligatorio	» 289
6. Riallineamenti dell'ambito soggettivo di applicazione della legge: l'esclusione dall'obbligo per il settore edile	» 292
7. Il sistema convenzionale nella legislazione precedente	» 294
8. Le nuove convenzioni di inserimento lavorativo con finalità formative	» 297
9. Le innovazioni riguardanti le convenzioni trilaterali di inserimento lavorativo	» 299
10. Le sorti del disabile alla scadenza della convenzione	» 302
11. Controlli e sanzioni	» 303
12. Causa ed effetti dell'abrogazione dell'art. 14, d.lg. n. 276/2003	» 304
13. Nuovi gli incentivi economici per le assunzioni	» 305
14. Finanziamento dei fondi e modalità di concessione dei contributi	» 308
15. Gli interventi aggiuntivi previsti dalla legge finanziaria 2008 e dal decreto «milleproroghe»	» 308

- 16. *Segue*: gli interventi a tutela della inabilità... p. 310
- 17. *Segue*: ...e delle menomazioni per malattie professionali e infortuni sul lavoro » 312
- 18. Conclusioni » 314

CAPITOLO II

L'INCENTIVAZIONE AL LAVORO DEI GIOVANI

di Lucia D'Arcangelo

- 1. La condizione dei giovani tra inoccupazione, precariato e disoccupazione . . » 317
- 2. I giovani in Europa. Il Libro bianco del 2001 e il Patto europeo per la gioventù del 2005 » 320
- 3. I giovani in Italia. Il quadro di riferimento istituzionale e i primi interventi normativi del Governo con la l. 4 agosto 2006, n. 248 » 322
- 4. La programmazione delle politiche di intervento nel 2007: il Piano Nazionale Giovani » 324
- 5. Il Protocollo del 23 luglio 2007. » 326
- 6. La l. 24 dicembre 2007, n. 247 di attuazione del Protocollo » 329
 - 6.1. *Segue*: i Fondi di credito a sostegno dell'attività dei giovani. » 331
- 7. Gli incentivi all'attività universitaria di ricerca scientifica » 334
- 8. Le principali novità contenute nella legge finanziaria 2008. » 335
- 9. Osservazioni conclusive. » 337

CAPITOLO III

L'INCENTIVAZIONE ALL'OCCUPAZIONE FEMMINILE

di Rosa Casillo

- 1. Condizioni e strumenti di eguaglianza tra i sessi nell'effettività del diritto al lavoro. La prospettiva della parità formale » 339
 - 1.1. La prospettiva della parità sostanziale » 342
- 2. Gli indirizzi del Protocollo del 23 luglio 2007 » 346
- 3. Le scelte di riforma dell'art. 1, 81° comma, l. 24 dicembre 2007, n. 247 . . . » 348
- 4. La conciliabilità tra tempi di cura e tempi di vita professionale » 349
 - 4.1. Revisione dei congedi parentali, in riequilibrio delle responsabilità di cura dei figli » 350
 - 4.1.1. La durata del periodo di astensione. » 351
 - 4.1.2. Il trattamento economico » 353
 - 4.2. Incentivazione della flessibilità del tempo di lavoro. » 353
 - 4.3. Assistenza all'infanzia e ai familiari non autosufficienti » 356
- 5. Le opportunità occupazionali qualificate. Formazione e *lifelong learning*. . . » 358
- 6. La (dis)continuità lavorativa. Riqualficazione professionale e reinserimento nel mercato. » 360
- 7. L'incentivazione dell'imprenditoria femminile » 362
- 8. Le garanzie di effettività della parità di trattamento. » 363
 - 8.1. Misure dissuasive dell'azione discriminatoria » 364
 - 8.1.1. Azioni giudiziarie di tutela preventiva e autotutela collettiva. . . . » 366
 - 8.2. Rafforzamento dell'efficacia della tutela risarcitoria » 367

CAPITOLO IV
**LA TUTELA SOCIALE DELLA FAMIGLIA
NEGLI INTERVENTI DI FINE LEGISLATURA**
di Maurizio Cinelli

1. Economia familiare e pensioni p. 369
2. La tutela della famiglia nei recenti interventi sul sistema pensionistico » 370
3. “Manovra 2008” e strumenti di rafforzamento della tutela sociale dei nuclei familiari » 371
4. Il ruolo delle misure di incentivo all’occupazione in ambito domestico. . . . » 372
5. Interventi a favore della maternità e dell’adozione » 374
6. Provvedimenti di carattere “emergenziale” » 375
7. Brevi considerazioni finali » 376

SEZIONE QUINTA
**MISURE A FAVORE
DI ALCUNI SETTORI PRODUTTIVI**

- INTRODUZIONE**
di Mariorosario Lamberti » 381

CAPITOLO I
INTERVENTI PER IL SETTORE EDILE
di Matteo Maria Mutarelli

1. Il beneficio contributivo dell’11,50% per le imprese edili » 387
 - 1.1. *Segue*: le nuove modalità per l’adozione del decreto ministeriale » 388
 - 1.2. *Segue*: i profili di incoerenza rispetto alle aspettative delle parti sociali » 389
2. Il nuovo obbligo di comunicazione per i rapporti a orario ridotto. » 390
3. Le nuove esclusioni per le assunzioni obbligatorie » 391
 - 3.1. *Segue*: gli effetti delle nuove regole di computo » 392

CAPITOLO II
LAVORO AGRICOLO E SICUREZZA
di Guglielmo Corsalini

1. La riduzione del contributo INAIL per i lavoratori agricoli dipendenti come misura premiale. » 395
2. *Segue*: la finalità del beneficio tra prevenzione degli infortuni e riduzione del costo del lavoro. » 396
3. Disposizione a favore dei dipendenti a tempo determinato delle imprese cooperative agricole » 398

CAPITOLO III
FORMAZIONE E AIUTI DI STATO IN AGRICOLTURA

di Adriano Morrone

1. Il finanziamento della formazione. p. 399
2. Aiuti comunitari e compensazione contributiva. » 400

CAPITOLO IV
LA FORNITURA DI LAVORO PORTUALE TEMPORANEO

di Mariorosario Lamberti

1. Il lavoro temporaneo nel settore portuale: la specialità della disciplina » 405
2. Le novità normative: il calcolo dell'indennità per mancato lavoro » 407
3. *Segue:* le disposizioni sulla contrattazione collettiva » 409
4. Le altre innovazioni in materia portuale » 411

CAPITOLO V
INTERVENTI IN MATERIA DI COOPERAZIONE

di Mariorosario Lamberti

1. Il contesto normativo di riferimento » 413
2. Le cooperative nel Protocollo sul *welfare*. » 417
3. Il Protocollo sulla cooperazione di ottobre 2007: dalle indicazioni programmatiche ai primi interventi operativi » 418
4. Le novità del c.d. decreto milleproroghe in materia di contratto collettivo applicabile e trattamento economico dei soci lavoratori » 421

SEZIONE SESTA
SICUREZZA SUL LAVORO E ASSICURAZIONI SOCIALI

INTRODUZIONE

di Maurizio Cinelli » 427

CAPITOLO I
LA SICUREZZA DEL LAVORO NELLA XV LEGISLATURA

di Paolo Pascucci

1. Introduzione » 431
2. Lavoro irregolare e sicurezza del lavoro in edilizia nella "legge Bersani": a) la sospensione dell'attività. » 434
3. *Segue:* b) la comunicazione dell'assunzione e la tessera di riconoscimento. . . » 437
4. La sicurezza del lavoro nella legge finanziaria per il 2007 » 438
5. Il Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro. . . . » 442
6. La sicurezza del lavoro nella legge finanziaria per il 2008 e nella legge di attuazione del Protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007. » 444

7. La l. n. 123/2007: le norme di diretta attuazione p. 446
8. *Segue*: i criteri della delega e il Titolo I del decreto legislativo attuativo: cenni » 452

CAPITOLO II

I LAVORATORI ESPOSTI ALL'AMIANTO

di Giuseppe Napolitano

1. Considerazioni introduttive » 459
2. La normativa originaria » 465
 - 2.1. L'esposizione all'amianto. » 466
 - 2.2. La c.d. doppia soglia di accesso al beneficio previdenziale » 467
 - 2.3. L'estensibilità del beneficio ai pensionati » 469
3. La riforma del 2003 » 471
 - 3.1. Il problema della salvaguardia dei diritti quesiti » 472
 - 3.2. I limiti temporali della tutela previdenziale » 474
 - 3.3. Gli adempimenti procedurali » 476
 - 3.4. Gli accertamenti probatori » 477
 - 3.4.1. La certificazione dell'INAIL » 479
4. Questioni procedurali » 480
5. La normativa del 2007 » 483
6. Osservazioni conclusive. » 485

CAPITOLO III

L'ASSICURAZIONE INAIL PER DANNO BIOLOGICO

di Guglielmo Corsalini

1. La tutela previdenziale del danno biologico. » 487
2. Adeguamento della "Tabella indennizzo danno biologico". » 488
3. Aumento degli indennizzi e "danno biologico differenziale" » 490

SEZIONE SETTIMA

IL RIASSETTO DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

INTRODUZIONE

di Maurizio Cinelli

» 493

CAPITOLO I

LE INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE ORDINARIA

di Giuseppe Gentile

1. L'attuale tutela contro lo stato di disoccupazione ordinaria non agricola . . . » 499
2. Le disposizioni di immediata operatività contenute nella l. 24 dicembre 2007, n. 247. » 500

3. Le proroghe per il 2008: la legge finanziaria 2008 ed il decreto c.d. Milleproroghe p. 505

CAPITOLO II

LA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

di Giuseppe Gentile

1. L'attuale sistema degli ammortizzatori sociali (in breve) » 512
1.1. La tutela contro lo stato di disoccupazione » 515
1.2. La tutela nelle ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro » 516
2. Il progetto di riforma della l. 24 dicembre 2007, n. 247 di attuazione del Protocollo sul *welfare* » 518
2.1. Le linee di indirizzo programmatico » 519
3. Rilievi critici e prospettive future: le difficoltà di pervenire ad un sistema universalistico » 521
4. *Segue*: le implicazioni di spesa nella riforma degli ammortizzatori sociali. . . » 522
5. *Segue*: la necessaria armonizzazione con le politiche attive del lavoro » 525
5.1. La politica della condizionalità: il "patto di servizio" » 526
5.2. Il ruolo strategico dei servizi per l'impiego » 528

CAPITOLO III

DISOCCUPAZIONE AGRICOLA E SOSPENSIONE PER CALAMITÀ NATURALI

di Francesca Fedele » 533

SEZIONE OTTAVA

LA RIFORMA

DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI

INTRODUZIONE

di Maurizio Cinelli » 539

CAPITOLO I

PENSIONI DI ANZIANITÀ, DECORRENZE, ETÀ PENSIONABILE

di Guido Canavesi

1. La previdenza tra Protocollo sul *welfare* e la l. 24 dicembre 2007, n. 247 . . . » 543
2. Natura giuridica ed evoluzione delle pensioni di anzianità » 547
3. Le novità in materia di requisiti per la pensione di anzianità e di vecchiaia anticipata nel sistema retributivo e nel sistema contributivo » 550
4. Modifiche alla disciplina delle esenzioni » 556
5. Modifica ed estensione del regime di decorrenza delle pensioni. » 558
6. L'armonizzazione dell'età media pensionabile » 565

CAPITOLO II
I LAVORI USURANTI

di Paola Olivelli

1. Premessa	p. 569
2. Ricostruzione normativa	» 570
3. Esiste un concetto di usura?	» 573
4. I soggetti di cui alla l. n. 247/2007	» 576
5. Le attività usuranti.	» 577
6. I requisiti anagrafici e contributivi.	» 581
7. La copertura finanziaria.	» 582
8. Gli interventi internazionali	» 583

CAPITOLO III
I COEFFICIENTI DI TRASFORMAZIONE

di Giuliana Ciocca

1. La pensione contributiva	» 585
2. I coefficienti di trasformazione: profili definitori.	» 590
3. Le innovazioni della l. n. 247/2007: la revisione dei coefficienti di trasformazione.	» 593
4. La Commissione per le modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione.	» 595
5. Considerazioni conclusive	» 597

CAPITOLO IV
**LA NUOVA VESTE DEL RISCATTO DEI CORSI UNIVERSITARI DI STUDIO:
IMPLICAZIONI E PROSPETTIVE**

di Maurizio Cinelli

1. Il riscatto della laurea a favore dei giovani, nella trasposizione in legge del “Protocollo sul <i>welfare</i> ”	» 599
2. <i>Segue</i> : la funzione del riscatto in generale, nell’ambito degli strumenti di rafforzamento della posizione assicurativa	» 600
3. Origini ed evoluzione del riscatto dei periodi del corso di laurea	» 601
4. Inquadramento sistematico dell’istituto del riscatto: le tipologie	» 604
5. <i>Segue</i> : criteri di attribuzione dei costi del riscatto dei periodi di studio o di formazione, e logica della flessibilità.	» 605
6. <i>Segue</i> : la disciplina dei riscatti a fronte dei connotati “storici” del sistema delle assicurazioni sociali	» 607
7. Le peculiarità della facoltà di riscatto dei periodi dei corsi legali di studio universitari, accordato ai neolaureati senza lavoro	» 609
8. <i>Segue</i> : uno spunto per innovativi sviluppi del sistema delle pensioni e delle forme di tutela sociale della famiglia?	» 610

9. Le differenziazioni della disciplina degli oneri di riscatto e dei benefici pensionistici tra neolaureati e non, e tra laureati prima e laureati dopo il 31 dicembre 1995. p. 612
10. Le questioni aperte: quale ruolo previdenziale i periodi riscattati da neolaureati non lavoratori? » 614
11. La copertura finanziaria delle minori entrate e dei maggiori oneri per il sistema delle pensioni, derivanti dalla nuova fattispecie di riscatto. » 616

CAPITOLO V

CONTRIBUZIONE FIGURATIVA E TOTALIZZAZIONI NELL'AMBITO DELLE MISURE DI ESTENSIONE DELLA TUTELA ASSICURATIVA

di Francesca Fedele

1. Premessa. Le misure di estensione della tutela assicurativa in generale » 617
2. La contribuzione figurativa. » 620
3. La totalizzazione » 628

CAPITOLO VI

LE MISURE A FAVORE DEGLI ISCRITTI ALLA GESTIONE SEPARATA INPGI

di Leonardo Carbone

1. Coordinamento della disciplina della gestione speciale separata dell'Inpgi alla gestione separata Inps » 631
2. L'autonomia delle casse di previdenza categoriali privatizzate » 632
3. La gestione separata previdenziale dell'Inpgi. » 636
4. Gli interventi sulla contribuzione per coordinare la disciplina della gestione separata Inpgi a quella dell' Inps » 638
5. Gli interventi sulle prestazioni » 641
6. Le forme di incentivazione per la stabilizzazione degli iscritti alla gestione separata Inpgi » 641

SEZIONE NONA

IL FINANZIAMENTO DEL SISTEMA PREVIDENZIALE

INTRODUZIONE

di Maurizio Cinelli » 645

CAPITOLO I

LA MANOVRA SUL CARICO CONTRIBUTIVO

di Adriano Morrone

1. Premessa. Revisione dello scalone ed esigenze di equilibrio finanziario: le linee possibili di intervento sul carico contributivo » 649

2. L'aggravio delle aliquote contributive	p. 651
3. <i>Segue</i> : differenziazione tra categorie di lavoratori e svolgimento temporale	» 652
4. La contribuzione di solidarietà sulle pensioni e sui trattamenti di disoccupazione del settore agricolo.	» 654
5. Il sostegno alla produzione, attraverso interventi di alleggerimento degli oneri contributivi	» 656
6. Le misure di contenimento degli oneri contributivi volte a sostenere l'occupazione femminile	» 660

CAPITOLO II

IL BLOCCO TEMPORANEO DELLA PEREQUAZIONE AUTOMATICA

di Stefano Giubboni

1. Il blocco della perequazione delle pensioni negli obiettivi del Protocollo	» 663
2. Condizioni e limiti del blocco della perequazione delle pensioni.	» 663
3. Il precedente della legge finanziaria 1998	» 664
4. Il blocco della riforma Amato	» 665
5. Profili di costituzionalità	» 666
6. Profili applicativi	» 668

CAPITOLO III

LA RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI

di Leonardo Carbone

1. La razionalizzazione degli enti previdenziali tra "passato" e "futuro"	» 671
2. Ambito di operatività della "nuova riforma" prevista dalla l. n. 247/2007.	» 674
3. La razionalizzazione degli enti previdenziali nel documento della Commissione parlamentare	» 675
4. La razionalizzazione degli enti previdenziali nel c.d. protocollo sul <i>welfare</i>	» 677
5. Gli "interventi" previsti per la razionalizzazione degli enti previdenziali	» 678
6. Il piano industriale del Governo sulla razionalizzazione	» 682
7. Clausola a garanzia dei risparmi di spesa	» 683

CAPITOLO IV

CONTRIBUZIONE E FISCO NELLA MANOVRA PER IL 2008

di Fabrizio Domenico Mastrangeli

1. Premessa	» 685
2. Le c.d. erogazioni di secondo livello	» 686
3. Le agevolazioni per il settore agricolo.	» 690
4. Il riscatto della laurea	» 691
5. Il prelievo fiscale sui trattamenti di fine rapporto	» 692
6. Il <i>bonus</i> per favorire l'occupazione	» 693

CAPITOLO V
AGGIORNAMENTI SUL FINANZIAMENTO DEI FONDI PENSIONE
di Stefano Giubboni

1. I riflessi indiretti degli interventi sul sistema pensionistico p. 697
2. La contribuzione ai fondi pensioni degli addetti a lavori di cura. » 697
3. La valorizzazione dell'autonomia individuale. » 698

SEZIONE DECIMA
NORME DI CARATTERE GENERALE E TRANSITORIE

INTRODUZIONE
di Guido Canavesi » 701

CAPITOLO I
DISPOSIZIONI SANZIONATORIE
di Carlo Piergallini

1. Gli illeciti per comunicazioni non veritiere » 703
2. I possibili riflessi di ordine penale » 704
3. Le misure per l'abbattimento delle fonti di rischio in agricoltura » 704

CAPITOLO II
DISPOSIZIONI FISCALI
di Giuseppe Marini

1. Premessa » 705
2. Detassazione della retribuzione di risultato (70° comma) » 705
3. *Segue*: profili di costituzionalità » 707
4. Crediti d'imposta per incrementi nelle giornate lavorative in agricoltura (58° e 59° comma) » 709
5. Deducibilità e detraibilità degli oneri del riscatto (77° comma, lett. b) » 711
6. Competenza per i provvedimenti sanzionatori (54° comma) » 712

CAPITOLO III
DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE
di Federico Maria Putaturo Donati

1. Entrata in vigore della legge. » 717
2. Eccezioni » 717
3. Termini e modalità per l'emanazione dei decreti legislativi » 718

LA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

di GIUSEPPE GENTILE

SOMMARIO: 1. L'attuale sistema degli ammortizzatori sociali (in breve). – 1.1. La tutela contro lo stato di disoccupazione. – 1.2. La tutela nelle ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro. – 2. Il progetto di riforma della l. 24 dicembre 2007, n. 247 di attuazione del Protocollo sul *welfare*. – 2.1. Le linee di indirizzo programmatico. – 3. Rilievi critici e prospettive future: le difficoltà di pervenire ad un sistema universalistico. – 4. *Segue*. Le implicazioni di spesa nella riforma degli ammortizzatori sociali. – 5. *Segue*. La necessaria armonizzazione con le politiche attive del lavoro. – 5.1. La politica della condizionalità: il “patto di servizio”. – 5.2. Il ruolo strategico dei servizi per l'impiego.

La riforma degli ammortizzatori sociali torna ad essere un tema all'ordine del giorno, alla luce delle indicazioni contenute nella recente l. 24 dicembre 2007, n. 247, di attuazione del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività siglato il 23 luglio 2007 tra Governo e parti sociali¹.

Da almeno due decenni la necessità di una riforma dell'attuale sistema di protezione sociale, e di una moderna politica di *welfare* che tenga conto della recente evoluzione del mercato del lavoro, si pone al centro del dibattito scientifico e delle tante iniziative legislative rimaste inattuata². Viene unanimemente riconosciuta l'urgenza improrogabile di un superamento della vigente disciplina degli ammortizzatori sociali, che garantisca una più efficiente e socialmente equa distribuzione delle tutele, oggi riconosciute ai c.d. *insiders* (lavoratori interni al sistema di protezione, titolari di un rapporto di lavoro stabile) in misura sproporzionata rispetto ai c.d. *outsiders* (lavoratori, spesso di giovane età, titolari di rapporti di lavoro flessibili o atipici, o ancora, collocati al di fuori del lavoro subordinato).

D'altro canto, la crescente diversificazione contrattuale e l'elevata segmentazione del mercato del lavoro degli ultimi hanno reso ancora più urgente l'adozione di una politica di sicurezza sociale che agevoli i percorsi di mobilità e di transizione

¹ La l. 24-12-2007, n. 247, recante «*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*», racchiude gli interventi in materia di ammortizzatori sociali nei commi 25° a 29°, e 84°, dell'articolo unico.

² Valga da esempio recente il Patto per l'Italia del 2002, non firmato dalla CGIL, culminato poi negli emendamenti al d.d.l. n. 848-*bis* e mai approvato dal Parlamento; nello stesso anno è stato presentato al Senato anche il d.d.l. n. 1674/2002 intitolato “Diritti di sicurezza sociale in materia di tutela attiva del lavoro e del reddito”, ad iniziativa di un gruppo di senatori di centrosinistra, per molti versi considerato il programma più organico e meglio articolato tra le tante iniziative di riforma degli ammortizzatori sociali. Va ricordata inoltre la “Bozza di proposta in materia di ammortizzatori sociali, contratti a contenuto formativo e formazione continua” approvata dal Comitato Direttivo della CGIL il 7-5-2002, in seguito confluita in una proposta di legge di iniziativa popolare presentata nel marzo 2003.

nel (e per il) mercato del lavoro, da uno stato ad un altro di occupazione, riducendo così i rischi di esclusione sociale correlati alla precarietà del lavoro³.

La percezione dell'insicurezza, tuttavia, non è certamente dovuta alla sola diffusione di contratti non standard regolari (contratto a termine e part-time, in specie), che invero rappresentano una quota tutto sommato ancora trascurabile rispetto ad altri ordinamenti europei, quanto piuttosto alla mancanza di una adeguata rete di protezione sociale in favore di chi rimane senza sussidio di disoccupazione, nel caso non trovi un lavoro al termine del periodo di fruizione del sussidio, e, soprattutto, alla mancanza di una efficiente rete di servizi per il reinserimento attivo durante i percorsi di mobilità nel mercato del lavoro, che così conducono alla paradossale situazione italiana in cui – nonostante una normativa di protezione dell'impiego tra le più restrittive dell'area Ocse – i lavoratori, anche se *insiders*, si sentono più “a rischio” dei loro omologhi in quasi tutti gli altri Paesi della Unione europea.

Il disegno programmatico inaugurato con il patto concertativo del luglio 2007 si propone l'ambizioso compito di superare le inefficienze attuali ponendo al centro dell'azione riformatrice il riordino degli istituti di sostegno del reddito più rilevanti sul piano ordinamentale – l'indennità ordinaria di disoccupazione e la cassa integrazione guadagni – abbinato ad una più intensa connessione delle politiche di protezione sociale con le politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego.

1. L'attuale sistema degli ammortizzatori sociali (in breve)

L'ordinamento giuridico degli ammortizzatori sociali si articola in due grandi aree eterogenee destinate rispettivamente alla tutela dei *soggetti disoccupati* e dei *lavoratori sospesi*.

Ad esse corrispondono svariati istituti di sostegno del reddito diversamente modulati in ragione del regime giuridico dell'originario rapporto di lavoro, quali: l'indennità ordinaria di disoccupazione, l'indennità di disoccupazione speciale, l'indennità di mobilità, le integrazioni salariali ordinarie e straordinarie, i contratti di solidarietà, il prepensionamento, ecc.

La definizione delle aree di accesso a tali diritti segue criteri selettivi di tipo *dimensionale*, distinguendosi tra imprese grandi e piccole, e di tipo *settoriale*, in ragione del settore produttivo di appartenenza (industria, artigianato, commercio, agricoltura). Il quadro normativo è alquanto articolato: per alcuni istituti, infatti, i

³ Parla opportunamente della necessità di “garantire una continuità di cittadinanza del lavoro nella discontinuità dei tragitti lavorativi”, A. ACCORNERO, *La precarietà del lavoro: argini, alternative rimedi*, in A. PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al Protocollo sul Welfare*, Matelica, 2007, 42, e, nella stessa prospettiva, anche U. ROMAGNOLI, *Ed è subito ieri (a proposito di precarietà del rapporto di lavoro)*, *RIDL*, 2007, 112.

limiti di applicazione sono esclusivamente settoriali, per altri invece l'applicazione risponde ad una combinazione tra i due criteri⁴.

La tutela apprestata dall'ordinamento giuridico per fronteggiare i bisogni di vita più immediati scaturenti dallo stato di disoccupazione (o di temporanea sospensione) si è storicamente consolidata per mano di un complesso sistema di norme contingenti e frammentarie, sovente dettate dalle necessità dei vari Governi di rispondere con provvedimenti urgenti ad emergenze economiche e sociali.

La profonda disorganicità del sistema, ed il disordine normativo che ne è conseguito, ha così determinato l'accentuarsi di *particolarismi* che hanno visto, ad esempio, lo sviluppo crescente di forme autonome di protezione sociale, o per così dire "occasionalisti", destinate a categorie storicamente escluse dall'ambito di applicazione di taluni istituti di sostegno al reddito⁵; o anche l'esperienza concertativa, autonoma e differenziata, di alcuni settori economici, come quella per certi versi preconcettiva realizzata nell'Artigianato⁶.

L'esperienza legislativa degli ultimi anni, tuttavia, è stata soprattutto caratterizzata dal fenomeno dei c.d. ammortizzatori "*in deroga*"; una inedita forma di ammortizzatori sociali, frutto delle più recenti disposizioni di leggi finanziarie che affidano direttamente alla discrezione del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro dell'Economia, la facoltà di concedere a mezzo di decreti interministeriali

⁴ La cassa integrazione guadagni *ordinaria*, ad esempio, è destinata a tutte le imprese dell'industria, indipendentemente dalle dimensioni, mentre invece la cassa integrazione guadagni *straordinaria* e la *mobilità* si applicano nell'industria alle imprese con almeno 15 dipendenti, e nel commercio alle imprese con almeno 50 dipendenti.

⁵ È il caso dell'art. 2, 28° comma, l. n. 662/1996, che ha previsto la creazione di particolari fondi sociali destinati alle categorie escluse dall'ambito di applicazione delle integrazioni salariali: banche e assicurazioni, poste, ferrovie, ecc.

⁶ Il riferimento è all'Accordo Interconfederale del 20-5-2002, recante «*Principi base per una riforma degli Ammortizzatori sociali nell'Artigianato*», e al successivo Accordo Interconfederale del 3-3-2004, con i quali le parti sociali hanno inteso "realizzare, nell'ambito di una riforma complessiva, un nuovo istituto al quale concorrano contestualmente, risorse pubbliche e private per il sostegno al reddito dei lavoratori dell'artigianato a fronte di *sospensioni o riduzioni dell'attività lavorativa* per periodi di breve o media durata". Al fine di garantire un funzionamento rapido e trasparente del sistema, l'accordo interconfederale punta ad adeguare i requisiti della *disoccupazione ordinaria*, così come regolamentata dal d.lg. n. 297/2002, alle esigenze delle imprese e dei lavoratori del comparto artigiano, in modo da permettere l'*accesso al trattamento sulla base dei seguenti principi*: erogazione a tutti i lavoratori, anche in assenza dei requisiti previsti dal d.lg. n. 297/2002, in costanza di rapporto di lavoro; in caso di sospensione, erogazione della prestazione da parte dell'Inps solo a seguito di riconoscimento della quota erogata dagli Enti Bilaterali; garanzia della copertura previdenziale per i periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa; mantenimento dell'intera prestazione a seguito di interruzione del rapporto di lavoro; erogazione del trattamento di disoccupazione senza periodi di carenza in costanza di rapporto di lavoro; erogazione del trattamento di disoccupazione anche in presenza di superamento di eventuali limiti di reddito.

determinati trattamenti «in deroga alla normativa vigente», anche senza soluzione di continuità, spesso giustificati dall'urgenza o da motivi di ordine pubblico⁷.

Si è così andata formando una profonda linea di divisione tra diritto comune e diritto speciale nella complessa materia degli ammortizzatori sociali, favorita negli ultimi anni dalle scelte contingenti del legislatore volte a privilegiare la logica della derogabilità assoluta per legge⁸ o per via amministrativa, ma anche avallata, già a partire dagli anni '80, da una certa tendenza conciliante della giurisprudenza, che non è rimasta immune ad un simile approccio particolaristico, ma anzi ha affrontato a più riprese la materia degli ammortizzatori sociali proprio prediligendo le occorrenze dei singoli casi concreti, in luogo di ricercare in una prospettiva unitaria principi interpretativi comuni all'intero sistema degli ammortizzatori sociali⁹.

Sul piano metodologico, nell'economia di questo scritto l'analisi ricostruttiva degli ammortizzatori sociali è circoscritta alla disciplina attuale dei due strumenti cui sono indirizzate le previsioni contenute nella l. n. 247/2007: l'*indennità ordinaria di disoccupazione* e la *cassa integrazione guadagni*; d'altro canto, quasi tutti i più significativi documenti e provvedimenti che contengono proposte di riassetto del sistema degli ammortizzatori sociali prevedono innanzitutto interventi di riordino di siffatti istituti, a testimonianza della rilevanza che essi rivestono sul piano ordinamentale.

⁷ Il primo esempio di ammortizzatori sociali «in deroga alla vigente normativa» è rinvenibile nell'art. 2, d.l. 3-5-2001, n. 158, conv. il l. 2-7-2001, n. 248, che in occasione della sindrome della "mucca pazza" ha affidato alla competenza del Ministro del Lavoro la facoltà di disporre, a mezzo di appositi decreti, proroghe ai vari trattamenti di sostegno al reddito anche in deroga alle leggi vigenti. Tale metodo è stato poi confermato ed ampliato dalle successive leggi finanziarie, che hanno così autorizzato il Ministro del lavoro a disporre «in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali ... ed in deroga alla vigente normativa ... concessioni, anche senza soluzione di continuità, dei trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale» (v., da ultimo, art. 2, 521° comma, legge finanziaria 2008, su cui cfr. Gentile, *Le indennità di disoccupazione ordinaria*, Sez. VII, Cap. I).

⁸ Ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente sono stati disposti anche dalla stessa "legge", oltre che da decreti interministeriali. È il caso, per citarne uno recente, dell'art. 41, 9° e 10° comma, l. n. 27-12-2002, n. 289 che ha concesso alle imprese industriali che svolgono attività produttiva di fornitura o sub-fornitura di componenti, di supporto o di servizio, a favore di imprese operanti nel settore automobilistico (c.d. *indotto Fiat*), di ricorrere entro il 31-12-2003 alla *Cassa integrazione guadagni ordinaria*, per un massimo di 24 mesi consecutivi ovvero non consecutivi in un triennio.

⁹ Si rinvia in dottrina a AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Roma, 1999; AA.VV., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, 2002.

1.1. La tutela contro lo stato di disoccupazione

Le politiche di protezione sociale in favore dei disoccupati risultano estremamente frammentate in ragione di talune variabili, quali il settore economico di appartenenza, la dimensione di impresa, il tipo di contratto, la tipologia di licenziamento, collettivo o individuale, e, per di più, iniquamente sbilanciate in favore dei lavoratori delle grandi imprese a rischio di disoccupazione e dei lavoratori occupati in agricoltura.

In linea di principio, l'indennità ordinaria di disoccupazione è destinata a tutti i dipendenti del settore privato, e si differenzia dall'indennità di disoccupazione agricola e dal trattamento di mobilità o di disoccupazione speciale, oggetto di discipline separate. L'istituto ha un ambito di applicazione residuale rispetto al più favorevole trattamento di mobilità, e si articola nell'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti pieni e con requisiti ridotti¹⁰.

L'erogazione dell'indennità di disoccupazione ordinaria – agricola e non agricola, con requisiti normali e con requisiti ridotti – è prevista per i soli casi di *disoccupazione involontaria*, per cui essa non viene riconosciuta nelle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro per *dimissioni* del lavoratore (cfr. art. 34, 5° comma, l. 23 dicembre 1998, n. 448)¹¹. Al riguardo, la Corte Costituzionale¹² ha tuttavia affermato il principio per cui lo stato di disoccupazione involontaria sussiste anche nelle ipotesi di *dimissioni per giusta causa*, le quali non sono riconducibili alla libera scelta del lavoratore in quanto indotte da comportamenti altrui idonei ad integrare la condizione di improseguibilità del rapporto di lavoro, e

¹⁰ Per una disamina della normativa vigente in materia di indennità di disoccupazione ordinaria a requisiti pieni e ridotti, e delle modifiche apportate dall'art. 1, 25°, 26° e 27° comma, l. 24-12-2007, n. 247, v. *infra*.

¹¹ Ai sensi di tale norma: «La cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni intervenuta con decorrenza successiva al 31 dicembre 1998 non dà titolo alla concessione della indennità di disoccupazione ordinaria, agricola e non agricola, con requisiti normali di cui al regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155, e successive modificazioni e integrazioni, e con requisiti ridotti di cui al decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modificazioni e integrazioni».

¹² C. Cost. 17/24-6-2002, n. 269, *Gcost*, 2002, 1955. In argomento l'Inps ha chiarito che le *ipotesi più frequenti* di dimissioni per giusta causa indicate dalla giurisprudenza riguardano: *a)* il mancato pagamento della retribuzione; *b)* le molestie sessuali; *c)* le modificazioni peggiorative delle mansioni; *d)* il *mobbing*; *e)* le notevoli variazioni delle condizioni di lavoro a seguito di cessione dell'azienda; *f)* lo spostamento del lavoratore da una sede ad un'altra, senza che sussistano le "comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive" di cui all'art. 2103 c.c.; *g)* il comportamento ingiurioso posto in essere dal superiore gerarchico nei confronti del dipendente (circ. Inps. n. 97/2003, n. 163/2003, n. 108/2006).

pertanto devono ritenersi non comprese nell'ambito operativo dell'art. 34, 5° comma, cit.¹³.

1.2. La tutela nelle ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro

Il secondo pilastro del sistema di protezione sociale concerne le ipotesi di sospensione dell'attività aziendale per vicende rientranti nell'area del rischio d'impresa.

L'istituto è quello della *cassa integrazione guadagni*, che si articola in due diverse gestioni di intervento: di tipo *ordinario*, diretto a fronteggiare «situazioni temporanee di mercato» ovvero «situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori»; e di tipo *straordinario*, che opera in vicende aziendali ben più complesse che implicano la sospensione o la contrazione dell'attività produttiva, quali ristrutturazione, riorganizzazione o riconversione aziendale, crisi aziendale di particolare rilevanza territoriale o settoriale, procedure di fallimento, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria e concordato preventivo.

Inizialmente destinata alla tutela dei dipendenti delle imprese del comparto industriale¹⁴, la disciplina legale delle integrazioni salariali è stata progressivamente estesa anche ad altri settori¹⁵.

La complessa disciplina è stata al centro di svariati progetti di riforma, prima con la l. 23 luglio 1991, n. 223¹⁶, cui sono seguiti altri provvedimenti di riordino,

¹³ Sull'incerta nozione di disoccupazione involontaria nei casi di lavori saltuari o stagionali, cfr. P. BOZZAO, *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, LD, 2007, 49 ss.

¹⁴ Cfr. d.lg. n. 788/1945 e d.lg.c.p.s. n. 8569/1947, istitutivi della *Gestione ordinaria dell'industria*. L'introduzione dell'intervento straordinario, e la conseguente ripartizione in due distinte contabilità per l'*intervento ordinario* e per l'*intervento straordinario*, si realizza con la l. n. 1115/1968.

¹⁵ Provvedimenti legislativi talvolta occasionali hanno riguardato le imprese agricole (l. n. 547/1972), nonché i settori del terziario e del lavoro associato. Sull'evoluzione della disciplina della cassa integrazione guadagni si vedano, riassuntivamente, G. FERRARO, *Le integrazioni salariali*, in G. FERRARO, F. MAZZIOTTI, F. SANTONI, *Integrazioni salariali, eccedenze di personale e mercato del lavoro*, Napoli, 1992; M. PAPALEONI, R. DEL PUNTA, M. MARIANI, *La nuova cassa integrazione guadagni e la mobilità*, Padova, 1993; P. LAMBERTUCCI, *Cassa integrazione guadagni, licenziamenti collettivi e mobilità*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e Processo del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Milano, 2006, 1059 ss.; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2007.

¹⁶ La l. n. 223/1991 ha ridefinito il ruolo della *cassa integrazione straordinaria* rispetto all'istituto della *mobilità*, liberandola dal peso del sostegno al reddito dei lavoratori dismessi e quindi sostanzialmente disoccupati. Mentre prima, cioè, l'istituto della cassa integrazione guadagni supportava anche la mobilità, a seguito di tale provvedimento il percorso di sostegno per i lavoratori dipendenti di imprese in crisi segue il seguente iter teorico: cassa integrazione guadagni straordinaria (più breve che in passato), licenziamento, mobilità, ricollocazione agevolata. In sostanza, con la l. n. 223/1991 il lavoratore inserito nelle liste di mobilità non è più un lavoratore sospeso bensì licenziato,

rispettivamente, in materia di sostegno all'occupazione, lavori socialmente utili, integrazione salariale e formazione professionale¹⁷, e poi con la l. 17 maggio 1999, n. 144 (c.d. *collegato lavoro*), che – nell'ambito di un disegno di razionalizzazione complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali, da realizzare mediante un *collegamento funzionale tra integrazioni al reddito e misure di inserimento nel mercato del lavoro* (servizi di orientamento, formazione, ecc.) – si prefiggeva l'obiettivo di restituire alla cassa integrazione guadagni la sua originaria funzione, ponendo così fine ad un utilizzo polifunzionale dell'istituto che negli anni ha visto soprattutto sostenere le continue, e non sempre giustificabili, esigenze di riorganizzazione degli assetti produttivi delle imprese¹⁸.

L'ambito di applicazione della cassa integrazione è strettamente correlato alla dimensione dell'impresa (c.d. criterio verticale) e al settore produttivo di appartenenza (c.d. criterio orizzontale). La *cassa integrazione guadagni ordinaria* trova attuazione in ragione del settore economico di riferimento: nell'industria spetta a tutte le imprese, indipendentemente dalle dimensioni; un differente regime giuridico concerne, invece, l'edilizia, l'agricoltura, e le aziende giornalistiche; le imprese artigiane¹⁹ e commerciali, infine, ne restano escluse. La *cassa integrazione guadagni straordinaria*, invece, configura una sorta di indennità di disoccupazione "privilegiata", dalle complessità ancora maggiori rispetto all'intervento ordinario, atteso che, diversamente da quest'ultimo, ha conosciuto una notevole estensione a causa di una legislazione che ne ha ampliato la portata anche ai fenomeni di eccedenza di personale²⁰.

atteso che il passaggio dallo stato di integrazione salariale a quello di mobilità presuppone la risoluzione del rapporto di lavoro con l'impresa di appartenenza.

¹⁷ Cfr. l. n. 236/1993, l. n. 608/1996, l. n. 135/1997.

¹⁸ Sul punto si veda F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali e sui servizi all'impiego nel protocollo del 23 luglio 2007*, in A. PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al Protocollo sul Welfare*, Matelica, 2007, 110, secondo cui le ragioni della inattuazione della delega contenuta nella l. n. 144/1999 (ma lo stesso discorso si potrebbe fare anche per il disegno di legge governativo 848-bis di attuazione del Patto per l'Italia del 2002) sono da ricercare, oltre che nella presenza della improbabile condizione che la delega venisse attuata senza aggravio del bilancio dello Stato, anche nella genericità della stessa delega che non individuava i nodi tecnici e politici più significativi per realizzare una vera riforma del sistema di protezione sociale.

¹⁹ Circa le questioni interpretative relative all'esclusione delle imprese artigiane dalla cassa integrazione guadagni ordinaria, e alla distinzione tra ciò che è artigiano e ciò che non lo è, si veda A. ALLAMPRESE, G. NACCARI, *Diritti e ammortizzatori sociali per i lavoratori delle imprese sopra o sotto la soglia dei 15 dipendenti: omogeneità e differenze di trattamento*, RGL, 2004, n. 2, 236.

²⁰ A seguito di numerosi interventi della legislazione speciale, sono considerate incluse nel campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria le seguenti imprese: industriali e dell'edilizia con almeno 15 dipendenti, industriali in crisi esercenti la commercializzazione dei prodotti dell'impresa, editrici, commerciali con almeno 50 dipendenti, artigiane, appaltatrici di servizi di mensa e ristorazione, di pulizia, cooperative di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, agenzie di viaggio e turismo con più di 50 dipendenti, di vigilanza, di spedizione e trasporto, imprese che utilizzano l'amianto, Federconsorzi e Ferrovie dello Stato.

2. Il progetto di riforma della l. 24 dicembre 2007, n. 247 di attuazione del Protocollo sul welfare

Il progetto di riforma degli ammortizzatori sociali avviato con la l. n. 247/2007, di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007, punta al superamento delle iniquità e delle inefficienze dell'attuale sistema ordinamentale e ad un rigoroso adeguamento agli *standard* normativi europei.

Il disegno di riordino si sviluppa in due momenti successivi: una *prima fase*, caratterizzata da alcuni interventi di *immediata operatività*, che vanno nella direzione di migliorare l'attuale disciplina dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola, pur confermandone l'assetto ordinamentale (cfr. Gentile, *Le indennità di disoccupazione ordinaria*, Sez. VII, Cap. I); e una *fase programmatica*, concernente la riforma organica dei trattamenti di *disoccupazione* e di *integrazione al reddito*, che la l. n. 247/2007 rinvia ad un'ampia delega legislativa, unitamente ad un'azione di ottimizzazione delle politiche attive del lavoro e di potenziamento dei servizi per l'impiego.

Nelle previsioni del Protocollo sul *welfare*, infine, una distinta area di indirizzo riguarda il sostegno al lavoro degli *ultracinquantenni*, il cui tasso di attività resta tra i più bassi dell'Unione europea, ricorrendo ad un Piano nazionale di invecchiamento attivo.

2.1. Le linee di indirizzo programmatico

Le linee guida del disegno riformatore si fondano sul *riconoscimento generalizzato delle tutele sociali*: diversamente dal sistema vigente, l'appartenenza settoriale, la dimensione di impresa, o la diversa tipologia dei contratti di lavoro, non costituiranno più elementi preclusivi di una adeguata protezione sociale, ma soltanto di differenziazione di trattamenti universalmente riconosciuti.

Vengono così confermate alcune delle proposte avanzate dalla Commissione Onofri nella Relazione finale del febbraio 1997, concernenti la necessità di pervenire ad un *sistema universalistico* per definizione, in cui le diverse quote di tutela vengono modulate, sia sul piano quantitativo che sul piano qualitativo, in ragione di alcune variabili sociali e giuridiche²¹. Il Rapporto Onofri auspicava un sistema di sicurezza sociale fondato su tre livelli di protezione, rispettivamente

²¹ Cfr. AA.VV., *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Astrid, Fondazione Gorrieri, Istituto per la Ricerca Sociale, paper telematico, 2007. Per un commento in dottrina, cfr. M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Torino, 2005, 160 ss.

indirizzati ad: interventi in caso di *sospensione temporanea del lavoro*, secondo un modello di integrazione temporanea al reddito, di tipo mutualistico-assicurativo, che avrebbe dovuto sostituire l'attuale cassa integrazione guadagni ordinaria, con prestazione pari al 70% del salario e decrescente nel tempo, e per non più di 12-18 mesi nell'arco di 5 anni; interventi in caso di *perdita del posto di lavoro*, a mezzo di un trattamento generalizzato di disoccupazione che avrebbe dovuto sostituire i trattamenti di disoccupazione, ordinaria e speciale, di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità, anch'esso a carattere prevalentemente assicurativo e decrescente nel tempo, e sottoposto agli obblighi previsti dai servizi per l'impiego ad accettare occasioni lavorative congrue; interventi ulteriori, di *carattere assistenziale*, da implementare a conclusione delle precedenti prestazioni.

Nel mutuare soltanto in parte le proposte formulate nel Rapporto Onofri²², il 29° comma della l. n. 247/2007 detta i criteri direttivi che il Governo dovrà osservare in sede delegata per riformare la materia degli ammortizzatori sociali²³.

Per quel che concerne il *trattamento di disoccupazione*, l'obiettivo è la creazione di uno «strumento unico» indirizzato *sia* al sostegno del reddito *sia* al reinserimento lavorativo dei soggetti disoccupati, «senza distinzione di qualifica, appartenenza settoriale, dimensione di impresa e tipologia di contratti di lavoro», da realizzare mediante una graduale armonizzazione di tutti i trattamenti di disoccupazione vigenti (ordinari, speciali e di mobilità) (lett. *a*). A tal fine, i trattamenti verrebbero “modulati” in ragione di alcune variabili, quali l'età anagrafica dei lavoratori, ovvero le difficili condizioni occupazionali presenti nelle regioni del Mezzogiorno, con particolare riguardo alla condizione del lavoro femminile (lett. *b*).

Indipendentemente dal trattamento di disoccupazione, inoltre, si prevede per tutti i soggetti che ne beneficiano la piena copertura contributiva figurativa, da calcolare «sulla base della retribuzione» corrispondente e non sull'indennità di disoccupazione (lett. *c*).

Con riferimento alla *cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria*, invece, vengono dettati i criteri guida per una «progressiva estensione e armonizzazione» dell'istituto allo scopo di realizzare uno *strumento organico di integrazione al reddito*, ancorché con la permanenza di diverse modalità di

²² Il Rapporto Onofri, invero, auspicava anche un quarto livello di protezione sociale, di pura assistenza, diretto ad istituire un *reddito minimo vitale* per i soggetti in condizioni di particolare bisogno e a forte rischio di esclusione sociale, gestito in forma decentrata, e collegato alle politiche di intervento assistenziale e di reinserimento attivo.

²³ L'adozione dei decreti legislativi di riforma dovrà realizzarsi «su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati».

regolazione in ragione degli interventi da attuare, e dell'applicazione anche in caso di interventi di prevenzione, protezione e risanamento ambientale che determinino la sospensione dell'attività lavorativa (lett. *d*).

La legge delega traccia anche alcuni criteri direttivi considerati funzionali al perseguimento degli obiettivi della riforma.

Tra di essi rileva, in particolare, la previsione alquanto suggestiva di una *partecipazione attiva delle imprese* nella fase di ricollocazione dei lavoratori (lett. *e*), e, soprattutto, il *coinvolgimento degli Enti bilaterali* su specifici aspetti della materia, quali ad esempio l'individuazione di eventuali prestazioni aggiuntive rispetto a quelle già assicurate dal sistema generale (lett. *f*); a riguardo, tuttavia, si fa notare che il Protocollo *welfare* indicava tra le competenze da affidare a tali enti anche il controllo sul funzionamento degli istituti di integrazione al reddito, in specie nelle aziende di minori dimensioni e nelle aziende dell'artigianato, affidamento che però non viene riproposto nei criteri direttivi di delega della l. n. 247/2007.

Viene inoltre prevista la realizzazione di interventi indirizzati al miglioramento delle *politiche attive del lavoro*, in particolare favorendo la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, l'occupazione (soprattutto giovanile e femminile), nonché l'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato, con particolare riferimento ai lavoratori giovani, ed a quelli in età più matura nell'ambito di politiche di invecchiamento attivo (lett. *g*)²⁴.

In tale quadro, infine, è significativa anche la previsione di un *potenziamento dei servizi per l'impiego* – da realizzare in connessione con l'esercizio della delega di cui al 30° comma, lett. *a* (cfr. Rosano, *Prospettive di restyling per la gestione del mercato del lavoro*, Sez. I, Cap. I) – al fine di collegare e coordinare l'erogazione delle prestazioni di disoccupazione a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in coordinamento con gli enti previdenziali preposti all'erogazione dei relativi sussidi, anche ipotizzando forme di comunicazione informatica da parte degli enti previdenziali al Ministero del lavoro circa i dati relativi ai lavoratori percettori di trattamenti di sostegno al reddito (lett. *h*).

²⁴ Quest'ultimo criterio di delega accoglie l'indirizzo del Protocollo concernente la previsione di un Piano nazionale di invecchiamento attivo da implementare a sostegno del lavoro degli *ultracinquantenni*.

3. Rilievi critici e prospettive future: le difficoltà di pervenire ad un sistema universalistico

Una riflessione ponderata sulla preannunciata riforma degli ammortizzatori sociali va necessariamente attenuata in ragione del fatto che l'intera materia è oggetto di un'ampia delega legislativa, in cui si terrà conto delle indicazioni provenienti da un futuro tavolo di concertazione²⁵.

Ciò nondimeno, è lecito formulare alcune considerazioni sulle linee guida tracciate dalla l. n. 247/2007, ed in particolar modo su talune espressioni ricorrenti nei criteri direttivi di riforma. Non si intuisce, ad esempio, cosa si debba intendere per «*progressiva estensione e armonizzazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria*» (art. 1, 29° comma, lett. *d*); di certo non l'obiettivo di unificazione dell'istituto, dal momento che la seconda parte della lettera prevede «modalità di regolazione diverse» in ragione degli interventi da attuare. A riguardo, va ricordato che il Rapporto Onofri del 1997 presentava un maggior grado di determinatezza, proponendo, in particolare, di sostituire l'attuale intervento ordinario della cassa integrazione guadagni con un modello più agile di integrazione temporanea al reddito, nonché di ricondurre l'intervento straordinario, unitamente ai trattamenti di mobilità e di disoccupazione ordinaria e speciale, ad un nuovo e più equo strumento di tutela per i casi di perdita del posto di lavoro, sancendo così la fine delle ipotesi di sospensione del rapporto troppo prolungate. La l. n. 247/2007, invece, nulla chiarisce sulla funzionalità che l'istituto della cassa integrazione guadagni dovrebbe avere nel futuro assetto del *welfare*.

Allo stesso modo, in ordine all'obiettivo della «*graduale armonizzazione dei trattamenti di disoccupazione e creazione di uno strumento unico*» (art. 1, 29° comma, lett. *a*), certamente auspicabile e coerente con la necessità di un adeguamento agli *standard* normativi dei principali ordinamenti comunitari, i criteri direttivi della riforma presentano un notevole grado di indeterminatezza, non chiarendo il sentiero di unificazione di un sistema così fortemente «*balcanizzato*», quale è quello attuale, in cui interagiscono, ai due estremi, istituti del tutto eterogenei sia nei presupposti oggettivi che soggettivi, quali il trattamento di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti ed il trattamento di mobilità.

Ugualmente generici e privi di indicazioni circostanziate, infine, appaiono anche i riferimenti alla «*valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali*», per i quali si ipotizzerebbe il compito di reperire ed erogare risorse finanziarie supplementari rispetto a quelle assicurate dal sistema generale; invero, va registrata l'assenza nella l. n. 247/2007 della previsione contenuta nel Protocollo di imputare agli enti bilaterali anche una funzione di controllo, certamente più coerente con il loro ruolo

²⁵ Il Protocollo ha infatti previsto che «*tutta la tematica della riforma sarà oggetto di concertazione*», e dunque rinviata ad una futura sede permanente di confronto e di verifica.

istituzionale, sul funzionamento dei vari strumenti di sostegno del reddito nel caso di applicazioni estese ad aziende di minori dimensioni ed alle aziende artigiane.

In sostanza, più che «*principi e criteri direttivi*», quelle fornite dal 29° comma dell'art. 1, l. n. 247/2007, figurano come indicazioni di massima, alquanto relative, suscettibili di ampia e differenziata interpretazione ed implementazione.

Tuttavia, è soprattutto con riferimento a due imprescindibili questioni – concernenti, rispettivamente, il tema della razionalizzazione della spesa sociale e quello della (necessaria) connessione con le politiche attive del lavoro ed i servizi per l'impiego – che si possono formulare ulteriori e ben più articolate considerazioni sulla preannunciata riforma degli ammortizzatori sociali.

4. Segue. Le implicazioni di spesa nella riforma degli ammortizzatori sociali

Nel nostro paese si discute da tempo della opportunità di una *rimodulazione della spesa sociale* che, rispetto ad altri paesi europei, continua ad essere fortemente sbilanciata in favore delle pensioni a scapito di altre voci di spesa, in specie quelle destinate al finanziamento degli istituti a sostegno del reddito dei disoccupati²⁶.

Il Rapporto finale della Commissione Onofri aveva prospettato una *ricomposizione della spesa di welfare* quale chiave di volta per un sistema universalistico di protezione sociale, sia per le ipotesi di perdita del posto di lavoro che per quelle di sospensione temporanea del rapporto. A distanza di dieci anni da quelle formulazioni, ed a seguito di tentativi di riforma falliti²⁷, non è un mistero che quelle stesse esigenze di razionalizzazione e di ammodernamento restano ancora oggi inevase, e sempre attuali nella loro drammaticità.

Il sistema degli ammortizzatori sociali seguita ad essere profondamente *iniquo*, in quanto realizza pesanti disuguaglianze sociali, ed *inefficiente*, atteso che la tutela si riduce ad un improduttivo sostegno al reddito non realizzando alcun concreto percorso di riqualificazione e reinserimento lavorativo. Si può certamente affermare, anzi, che la perdurante staticità rende il quadro complessivo ancora più inadeguato ai mutamenti nel frattempo intervenuti nell'ordinamento giuridico del lavoro, contrassegnati da una crescita costante della flessibilità tipologica e da una elevata segmentazione del mercato del lavoro²⁸.

²⁶ Si veda T. BOERI, R. PEROTTI, *Meno pensioni più welfare*, Bologna, 2002.

²⁷ Sono stati già illustrati nella nota 2 gli esiti negativi delle iniziative di legge del 2002 in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, che hanno riguardato sia l'allora maggioranza di centrodestra, con il d.d.l. 848-*bis* ispirato al "Patto per l'Italia" del 2002, sia l'opposizione di centrosinistra con il d.d.l. n. 1674/2002 presentato al Senato.

²⁸ A riguardo, sottolinea come nelle precedenti legislature ognuno dei governi, di centro-sinistra e di centro-destra, abbia apportato numerose modifiche legislative sul tema delle regole del lavoro e del mercato del lavoro (occupazione, modalità di impiego, meccanismi di incontro domanda-offerta), senza tuttavia intervenire con adeguati cambiamenti sul tema delle tutele del lavoro e dei lavoratori,

Da questa prospettiva, va riconosciuto che il Protocollo e la legge di attuazione affrontano senza mezzi termini i problemi di equità sociale e di efficienza che caratterizzano l'attuale sistema, prospettando soluzioni positive e misure di una certa levatura. Va salutata con favore, infatti, la scelta auspicata di transitare da un sistema disorganico, in cui prevalgono soprattutto gli interessi e le spinte particolaristiche di alcune categorie, ad un *sistema di protezione sociale universalistico* che, indipendentemente dalle attuali variabili discriminanti (settore di appartenenza, dimensione dell'impresa, tipologia contrattuale), presti tutela anche a coloro che oggi ne sono privi, pur nella diversità di trattamento²⁹.

Tuttavia, non vanno sottaciute alcune perplessità. Anche se molto dipenderà da quanto verrà realisticamente implementato in sede delegata, va comunque osservato che sia il Protocollo che la l. n. 247/2007 presentano alcuni dei tratti di genericità e di sommarietà già ravvisati in altre proposte di riforma poi fallite: si fissano gli *obiettivi* da raggiungere per un sistema di sicurezza sociale più equo ed efficiente, ma non si spiega il *percorso* che si intende seguire, né tantomeno si anticipano le *modalità* mediante cui si vorranno scardinare equilibri particolaristici ormai sedimentati da decenni.

Occorre, infatti, riflettere sulle motivazioni che hanno determinato il fallimento della pluralità di iniziative di riforma degli ammortizzatori sociali degli ultimi anni, e così ricordare che il punto nodale che ha sin qui impedito ogni tentativo di riorganizzazione della materia continua ad essere rappresentato dalla necessità di garantire un'*adeguata copertura finanziaria*, essendo inverosimile che una riforma organica degli ammortizzatori sociali, che voglia procedere nella direzione di estendere, se non addirittura universalizzare alcune tutele, possa essere realizzata senza un significativo aggravio del bilancio dello Stato³⁰.

A. ACCORNERO, *op. cit.*, 34. Per una lettura aggiornata dell'evoluzione del mercato del lavoro italiano in tema di flessibilità, si veda da ultimo E. REYNERI, *Lavoro e lavori nel contesto italiano*, in A. PERULLI (a cura di), *Il futuro del lavoro*, Matelica, 2007.

²⁹ Cfr. M. MISCIONE, *Ammortizzatori sociali per razionalizzare*, LG, 2007, 645 ss., secondo cui "va riaffermata ed universalizzata una tutela minima comune a tutti", fondata in specie sul "principio di temporaneità" e su "quello del divieto di sommare, confondendoli, i vari trattamenti, con un'inderogabilità che non ammetta eccezioni, neppure future". Si veda anche P. BOZZAO, *op. cit.*, 67, che prospetta un nuovo criterio selettivo di accesso alle tutele previdenziali che dovrebbe "ampliarsi fino a ricomprendere non solo il lavoratore in sé, nella seppur variegata tipologia morfologica di volta in volta assunta all'interno del suo contratto individuale, ma anche un nuovo soggetto c.d. laborioso, che è colui che vuole lavorare" (ID., *La tutela previdenziale del lavoro discontinuo. Problemi e prospettive del sistema di protezione sociale*, Torino, 2005, 230 ss.). Diversamente, invece, G. FERRARO, *Prospettive di attuazione del Libro Verde della Commissione europea: il caso italiano*, DRI, 2007, 1017, il quale solleva alcune "obiezioni di principio" (rispettivamente, di ordine politico-istituzionale, economicistico, politico-sindacale, e sociologico) alla prospettiva di ridisegnare il sistema di sicurezza sociale in una logica universalistica che garantisca stabilità e sicurezze a tutti i lavoratori indipendentemente dalla natura giuridica dei rapporti negoziali con le imprese.

³⁰ A riguardo, cfr. F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali e sui servizi all'impiego nel protocollo del 23 luglio 2007*, *op. cit.*, 110, che individua le ragioni del fallimento del progetto di

Su questo aspetto bisognerà attendere i primi passi del legislatore delegato. Tuttavia, già in sede di delega ci si poteva attendere qualche anticipazione proprio sui criteri di recupero delle voci di spesa da destinare in via strutturale al sistema di *welfare*, atteso che l'unico cenno a riguardo concerne i trattamenti di integrazione salariale, e un non meglio precisato concorso solidaristico del sistema delle imprese, peraltro soltanto auspicato nel Protocollo e non riaffermato nella l. n. 247/2007 tra i criteri direttivi di delega; lo stanziamento di 700 milioni di euro deciso dal Governo in sede di stipula del Protocollo del 23 luglio 2007, infatti, va a finanziare il miglioramento dell'attuale disciplina dell'*indennità ordinaria di disoccupazione*, per tutti i lavoratori titolari di un requisito di anzianità normale o ridotto, a partire dal 1° gennaio 2008, e non è pertanto finalizzato ad una rimodulazione sistematica della spesa di *welfare*.

5. Segue. La necessaria armonizzazione con le politiche attive del lavoro

Dello stesso tenore anche le considerazioni che riguardano la previsione di una stretta connessione con le *politiche attive del lavoro* ed i *servizi per l'impiego* (lett. *g e h*).

Anche a tale riguardo, infatti, le proposte avanzate sono riconducibili a quelle già delineate dal Rapporto Onofri, e mirano ad una piena integrazione tra il sistema di sicurezza sociale e le politiche attive di reinserimento lavorativo di coloro che beneficiano dei trattamenti previdenziali.

L'obiettivo è un adeguamento ai modelli di *welfare* più diffusi nei paesi europei, nei quali i rischi di esclusione sociale derivanti dalla disoccupazione e dalla precarietà del lavoro vengono scongiurati ricorrendo a politiche di *welfare to work* che combinano *sistema di sussidi*, diretti al sostegno del reddito per i casi di disoccupazione e di mobilità nel mercato del lavoro, e *politiche attive*, realizzate mediante incentivi all'occupazione e all'imprenditorialità, servizi al lavoro, percorsi mirati di formazione e di riqualificazione professionale, nonché di stabilizzazione per i lavoratori flessibili. Un esempio è l'ormai noto modello di *flexicurity* adottato nell'ordinamento danese, in cui coesistono: una flessibilità spinta del mercato del lavoro, anche in uscita; un sistema di protezione sociale universale con sussidi molto alti; e programmi di attivazione alla ricerca di nuovi percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro, che prevedono una forte pressione sull'individuo e sanzioni nel caso di rifiuto di collaborare ai processi di riqualificazione professionale e di ricerca di lavoro, al fine di neutralizzare gli effetti disincentivanti dei sussidi sulla ricerca di una nuova occupazione.

riforma del sistema degli ammortizzatori sociali di cui alla legge delega n. 144/1999, nell'allora convincimento che la delega potesse essere attuata senza un aggravio per il bilancio dello Stato.

Tra le principali questioni da affrontare vi è, dunque, il superamento dell'attuale logica risarcitoria dei trattamenti di *disoccupazione* e di *integrazione salariale*, puntando ad un sistema che, intrecciando politiche attive e politiche passive³¹, utilizzi il periodo del trattamento previdenziale per favorire percorsi di inserimento e/o reinserimento lavorativo; non va trascurato, infatti, che una politica di sussidi dissociata da una contestuale azione di riqualificazione che coinvolga l'assistito, espone l'intero sistema a gravi rischi di instabilità, traducendosi in un disincentivo nei confronti dell'offerta di lavoro, e dunque in una causa piuttosto frequente di lavoro sommerso e/o irregolare³².

Tuttavia, proprio su questo terreno si registra un notevole grado di indeterminazione nelle linee guida tracciate dalla l. n. 247/2007.

5.1. La politica della condizionalità: il “patto di servizio”

Un primo punto controverso concerne il mancato inserimento, tra i criteri direttivi di delega di cui al 29° comma, l. n. 247/2007, della previsione contenuta nel Protocollo del 23 luglio 2007, secondo cui «*per dare maggiore efficacia alla combinazione tra politiche attive e sostegni monetari, occorre rendere effettiva la perdita della tutela in caso d'immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative*». Il Protocollo aveva, inoltre, previsto che la partecipazione attiva ai programmi di inserimento lavorativo, requisito essenziale per una politica di *welfare to work*, potesse essere sostenuta da un “*patto di servizio*” da stipulare tra i centri per l'impiego e le persone in cerca di lavoro.

A riguardo, va osservato come la logica che sottintende al patto di servizio non sia affatto nuova nel nostro ordinamento, ponendosi in linea con altri provvedimenti legislativi, ed esperienze concrete, che hanno puntato a condizionare il

³¹ L'espressione è di A. PANDOLFO, *La riforma degli ammortizzatori sociali: passi avanti e nella direzione giusta*, in A. PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al Protocollo sul Welfare*, Matelica, 2007, 128, secondo il quale “il sussidio economico deve essere costruito in maniera da non creare ostacoli alla effettività del diritto del lavoro e anzi, nei limiti del possibile, in maniera da favorirne l'attuazione”. A riguardo, C. DELL'ARINGA, *Il dibattito sulla flessibilità. Il ruolo delle politiche del lavoro e delle relazioni sindacali*, in A. PERULLI (a cura di), *Le riforme del lavoro. Dalla legge finanziaria 2007 al Protocollo sul Welfare*, Matelica, 2007, 74, evidenzia gli effetti negativi che i sussidi di disoccupazione possono determinare sul funzionamento del mercato del lavoro, tra cui quello di un impatto disincentivante nei confronti dell'offerta di lavoro.

³² Tali ipotesi sono tanto più ricorrenti quanto più sono lunghi i periodi di trattamento sociale, in quanto consentono all'assistito non adeguatamente coinvolto in percorsi di reinserimento attivo di programmare con sufficiente organizzazione la propria disponibilità ad impieghi irregolari.

riconoscimento dei vari strumenti di integrazione al reddito alla disponibilità da parte degli assistiti a partecipare a percorsi di reinserimento attivo³³.

Anche in seno alle più recenti riforme del mercato del lavoro sono state rinnovate misure volte a vincolare i beneficiari dei trattamenti di cassa integrazione o di mobilità o di disoccupazione all'obbligo di aderire a programmi formativi o di riqualificazione, di avviamento a percorsi di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro (art. 1-*quinquies*, d.l. 5 ottobre 2004, n. 249, conv. in l. 3 dicembre 2004, n. 291)³⁴.

Più di recente, a seguito delle integrazioni apportate dall'art. 1, 7° comma, d.l. 6 marzo 2006, n. 68, conv. in l. 24 marzo 2006, n. 127 sul testo del citato art. 1-*quinquies*, d.l. n. 249/2004, l'Inps ha fornito le istruzioni per l'applicazione delle nuove regole sulla decadenza dalla possibilità di continuare ad usufruire dei trattamenti di sostegno al reddito, nei casi in cui i lavoratori rifiutino il percorso di reinserimento nel mercato del lavoro e/o di adeguamento formativo. In specie, gli obblighi dell'assistito possono riguardare l'adesione ad una offerta formativa o di riqualificazione; l'accettazione di un'offerta di lavoro con inquadramento in un livello retributivo non inferiore al 20 per cento rispetto a quello di provenienza; l'avviamento ad un percorso di reinserimento o inserimento di lavoro. Tali obblighi sussistono nel momento in cui l'attività formativa o lavorativa si svolga in un luogo mediamente raggiungibile in 80 minuti con i mezzi pubblici e/o distante non più di 50 chilometri dal luogo di residenza del lavoratore³⁵.

³³ Già la l. n. 223/1991, relativamente all'indennità di mobilità, e poi in seguito la l. n. 144/1999, richiamandosi direttamente ad alcune considerazioni contenute nel Rapporto della Commissione Onofri, formalizzavano un vincolo di adesione a programmi di reinserimento attivo, poi ripreso a vario titolo anche dal Patto per l'Italia del 2002 e dalla l. n. 80/2005 sulla competitività.

³⁴ Invero, nella pratica amministrativa si registrano numerosi esempi di "patti di servizio" concordati tra centri per l'impiego e disoccupati aventi ad oggetto la formale adesione ad iniziative di formazione e/o riqualificazione professionale, e di inserimento e/o reinserimento lavorativo (cfr. a riguardo la ricerca riportata in D. GILLI, R. LANDI (a cura di), *Verso il lavoro. Organizzazione e funzionamento dei Servizi pubblici per i cittadini e le imprese nel mercato del lavoro. Monitoraggio 2004*, Isole, Monografie del Mercato del Lavoro e delle Politiche Sociali 1/2006, Roma, in cui si sostiene che circa il 52% dei centri per l'impiego stipulava (nel 2004) patti di servizio con soggetti in cerca di occupazione.

³⁵ Circ. Inps 15-2-2007, n. 39. I possibili casi di decadenza del lavoratore dal trattamento di sostegno debbono essere segnalati all'Inps dai seguenti soggetti: a) organismi di formazione accreditati; b) agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro; c) datori di lavoro, pubblici e privati; d) enti pubblici. Tali soggetti sono tenuti a formalizzare per iscritto l'offerta formativa o di riqualificazione, l'offerta di lavoro o il percorso di reinserimento nel mercato di lavoro. Gli stessi soggetti, nel caso in cui il lavoratore rifiuti, in modo esplicito o tacito, l'offerta proposta, debbono comunicare il relativo nominativo all'Inps, che, valutate tutte le circostanze del caso, potrà dichiarare la decadenza dal trattamento, eventualmente anticipandola con una sospensione in via cautelare dell'erogazione della prestazione a sostegno per un periodo di tempo comunque non superiore a 90 giorni. Sempre in tema di possibili casi di decadenza dal trattamento di sostegno, cfr. anche circ. Min. lav. 22-2-2006, n. 5 che detta chiarimenti ai sensi della normativa del 2004 non ancora interessata dalle modifiche operate dall'art. 1, 7° comma, d.l. n. 68/2006, conv. in l. n. 127/2006.

Ferme restando le disposizioni vigenti, che tuttavia restano prive di attuazione anche a causa del totale disinteresse mostrato dai vari organi amministrativi responsabili, va rilevato come il legislatore – nel dettare al 31° comma, l. n. 247/2007, i criteri direttivi di delega per il riordino dei “servizi per l’impiego” – si sia limitato ad indicare, alla lett. *d*, la «promozione del patto di servizio come strumento di gestione adottato dai servizi per l’impiego per interventi di politica attiva del lavoro», nulla chiarendo circa la funzionalità del patto a regolamentare il rapporto tra disoccupato e ufficio nel percorso di reinserimento all’impiego³⁶.

Dunque, proprio sulla questione forse più urgente, concernente la *politica della condizionalità* correlata alla erogazione di trattamenti di integrazione al reddito, si registra una certa approssimazione da parte del legislatore delegante, che si dimentica di riproporre tra le linee guida di riforma degli ammortizzatori sociali il presupposto della perdita della tutela nelle ipotesi di immotivata non collaborazione dell’assistito ai programmi di reinserimento al lavoro, e neppure illustra con il giusto rigore le caratteristiche del patto di servizio tra assistito e ufficio competente.

5.2. Il ruolo strategico dei servizi per l’impiego

Nello scenario sin qui descritto un ruolo decisivo dovrà concernere i *centri territoriali per l’impiego*, il cui *potenziamento* si pone come un passaggio propedeutico determinante, nonché particolarmente problematico, alla realizzazione della riforma degli ammortizzatori sociali. La questione non è di poco conto, se si considera che la funzione promozionale dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro dei centri provinciali per l’impiego è ancora estremamente sottodimensionata, quantunque sia stata sostenuta da numerosi interventi legislativi nell’ultimo decennio.

E neppure può essere sottaciuto, d’altro canto, che sia nel patto concertativo sia nella legge di attuazione non c’è una riflessione ponderata sul percorso da intraprendere per meglio razionalizzare i servizi per l’impiego.

³⁶ Cfr. M. CINELLI, *Un welfare da ristrutturare: a proposito del protocollo d’intesa 23 luglio 2007*, MGL, 2007, 814, il quale considera il patto di servizio prefigurato dal Protocollo insufficiente ai fini degli obiettivi della riforma, “se, nel contempo, non si trova il modo di coinvolgere direttamente anche le imprese che cercano lavoratori da assumere temporaneamente, così come le imprese dalle quali dipendono i lavoratori in cassa integrazione”, suggerendo al riguardo l’adozione di alcune “regole di «formalizzazione» dei comportamenti delle parti”, e l’istituzione presso i centri per l’impiego di un elenco speciale dei cassintegrati ai quali le imprese interessate potrebbero attingere, con l’obbligo di comunicare all’Inps l’eventuale rifiuto del lavoratore della proposta di temporanea assunzione.

Nel dibattito recente non mancano proposte concrete che sottolineano il rilievo del nesso tra ammortizzatori sociali e servizi per l'impiego³⁷.

Alcune di esse muovono dalla situazione particolarmente problematica del sistema italiano, riassumibile nell'assenza di un nucleo di valutazione delle *performances* dei servizi per l'impiego e, soprattutto, nel *dualismo* del modello sussidi-attivazione che vede nel nostro paese la presenza di una pluralità di soggetti, per cui “mentre la gestione dei sussidi è svolta da un Ente nazionale (Inps) e le risorse utilizzate sono nazionali-statali, le politiche attive sono svolte dai Centri per l'impiego che dipendono e sono pagati dalle Province, le quali operano sulla base di leggi regionali che sono spesso diverse da Regione a Regione, soprattutto per le funzioni e gli strumenti operativi che mettono in capo ai SPI”³⁸.

Si fa strada, così, la tentazione di “mettere in capo ad un'unica amministrazione la responsabilità di pagare i sussidi e di attivare (con aiuti e servizi, ma anche con la minaccia di sanzioni) i fruitori degli stessi sussidi”³⁹; o ancora di riconsiderare all'opportunità di “una agenzia nazionale, a gestione tripartita, con larga partecipazione delle realtà regionali”, deputata alla valorizzazione della dimensione locale delle politiche di gestione del mercato del lavoro, ma pur sempre nella unitarietà della gestione⁴⁰.

D'altra parte, a riprova del fatto che il profilo della *governance* rappresenti un pesante condizionamento nella realizzazione di un sistema di protezione sociale più equo ed efficiente, e che la situazione italiana prospetti più di un aspetto problematico, vi è la presa d'atto delle stesse parti stipulanti il Protocollo, che ritengono necessario – al fine di poter perseguire gli obiettivi della riforma – “un efficace coordinamento tra Ministero del lavoro e Regioni, d'intesa con le parti sociali, con particolare riguardo ai profili di sistema (definizione di standard nazionali, sistema informativo, formazione degli operatori, ecc.) valorizzando le sinergie con gli enti previdenziali”.

Tuttavia, la particolare connotazione “dualistica” del modello italiano, che vede la presenza di soggetti istituzionali molto diversi nell'implementazione delle politiche dei sussidi e delle politiche attive di reinserimento al lavoro, non può costituire di per sé una componente penalizzante, dal momento che anche nei

³⁷ Si vedano le autorevoli indicazioni espresse da P.G. ALLEVA, *Proposte di riforma della legislazione del lavoro*, RGL, 2005, I, 121 ss., e T. TREU, *Proposte di riforma del lavoro*, RGL, 2005, I, 421 ss.

³⁸ Così C. DELL'ARINGA, *op. cit.*, 80.

³⁹ Ancora C. DELL'ARINGA, *op. cit.*, 79, che sottolinea come l'uso della sanzione assolve ad una funzione delicata, rischiosa ed impegnativa, che non può essere delegata ai privati, e che al contempo implica particolari capacità di analisi delle situazioni più diverse.

⁴⁰ F. LISO, *Gli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, Astrid, Fondazione Gorrieri, Istituto per la Ricerca Sociale, paper telematico, 2007, 15, che solleva forti dubbi sulla scelta operata con il d.lg. n. 469/1997 di decentrare il sistema dei servizi per l'impiego, che avrebbe così determinato una sorta di fuga dalle responsabilità.

modelli di protezione sociale di gran lunga più efficienti, ed in grado di conseguire livelli di competitività fra i più elevati del mondo industrializzato, coesistono soggetti istituzionali e forze sociali apparentemente differenti. È il caso dell'ordinamento danese e di quello svedese, nei quali, a fronte di politiche attive del mercato del lavoro implementate dall'Esecutivo, la gestione di rilevanti segmenti del *welfare* viene affidata direttamente alle organizzazioni sindacali, sulla base di “accordi di puro stampo corporativo”⁴¹ che prevedono l'amministrazione sindacale dei fondi assicurativi contro la disoccupazione, finanziati in larga parte dalla fiscalità generale.

Naturalmente non è questa la sede per discettare sul grado di riconducibilità di tali modelli nell'ordinamento giuridico, economico e sociale italiano; tema complicato che rievoca argomenti molto articolati – tra cui quello della separazione della previdenza dall'assistenza nel settore degli ammortizzatori sociali, magari affidando a quest'ultima le sorti dei lavoratori precari – che suggeriscono di rinviare a ben più dettagliate ricostruzioni⁴².

Tuttavia, indipendentemente da quanto verrà attuato in sede delegata, non si possono sottacere le perplessità che una riforma legislativa, ancorché organica, ma non accompagnata ad un mutamento culturale dell'azione amministrativa, possa essere sufficiente a superare in breve tempo la perdurante situazione di inefficienza in cui versa l'attuale *governance* dei servizi per l'impiego.

L'integrazione funzionale tra sistema degli incentivi e sistema degli ammortizzatori sociali è una priorità che prescinde dall'assetto istituzionale che si intende adottare in un rinnovato modello di *welfare*. Per cui, al di là del quadro normativo di cui ci si doterà, un'efficace sinergia con le politiche attive richiede soprattutto una pubblica amministrazione efficiente ed una azione amministrativa di maggiore qualità, che non implica necessariamente di ricondurre ad un unico organo amministrativo la responsabilità della gestione dei sussidi e dei servizi per l'impiego.

D'altra parte, a fronte di un sistema di protezione sociale universalistico, occorre modulare politiche attive del lavoro “mirate”, valorizzando e differenziando la dimensione locale dei percorsi di formazione e/o riqualificazione professionale, e di inserimento e/o reinserimento lavorativo, in base alle specificità dei vari settori produttivi e contesti territoriali, magari puntando, come suggerisce un'attenta dottrina, alla “trasformazione degli attuali incentivi all'assunzione in risorsa spendibile direttamente dall'ufficio e quindi idonea a consentire a quest'ultimo –

⁴¹ Cfr. S. LEONARDI, *Sul Libro Verde «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo»*, RGL, 2007, 145 ss., cui si rinvia per l'efficace descrizione dei sopra citati modelli di protezione sociale di matrice nordeuropea.

⁴² Si rinvia in specie a C. LAGALÀ, *Precariato e welfare in Italia*, Roma, 2005; ID., *Precariato e welfare in Europa. La tutela dei lavoratori precari in Belgio, Francia, Germania, Inghilterra e Spagna*, Roma, 2007; ID., *Previdenza e assistenza sociale. Origine, evoluzione e caratteri attuali delle tutele*, Roma, 2007.

nei suoi rapporti con le imprese – il perseguimento di finalità premiali nei confronti dei disoccupati più disponibili e maggiormente bisognosi⁴³. Un simile scenario sarebbe tuttavia perseguibile anche nell'attuale assetto istituzionale, se solamente l'azione amministrativa venisse corredata di quella cultura del "servizio pubblico" di cui stenta a dotarsi.

In conclusione, è doveroso prendere in esame un'ultima questione che concerne, invero, non il contenuto di proposte di riforma degli ammortizzatori sociali più o meno sostenibili, quanto invece una *scelta di metodo*, che escluda l'ipotesi di ulteriori spinte riformatrici dirette nuovamente a "liberare" il diritto del lavoro da alcuni grovigli che ne impedirebbero uno sviluppo più adeguato alle dinamiche economiche attuali, senza che ad esse si associ, questa volta contestualmente, una valida riforma del sistema di sicurezza sociale.

Questo ragionamento prende le mosse da alcune proposte che circolano nell'attuale dibattito politico e scientifico, e che accennano alla prospettiva di un'attuazione anche nell'ordinamento italiano dei principi di modernizzazione del diritto del lavoro contenuti nel Libro Verde della Commissione europea⁴⁴; prospettiva che pone, tra le varie questioni più o meno complesse, il problema della revisione del concetto di lavoro subordinato⁴⁵, e quello della transizione della tutela del lavoratore dal rapporto al mercato del lavoro.

A tale riguardo, è auspicabile che non si ripercorra l'esperienza recente della "politica dei due tempi", ove a fronte di un consistente rinnovamento delle regole del lavoro e del mercato del lavoro, non hanno fatto seguito adeguati bilanciamenti nelle regole di tutela sociale dei lavoratori, ancorché ripetutamente preannunciati in quelle stesse riforme⁴⁶.

⁴³ Così F. LISO, *Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali e sui servizi all'impiego nel protocollo del 23 luglio 2007*, *op. cit.*, 114.

⁴⁴ Per una ricostruzione del dibattito europeo sul *Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro* della Commissione europea (COM, 2006, 708 def.), di cui il concetto di flessicurezza rappresenta l'evoluzione, si rinvia agli scritti dei vari autori in *Ricerche. Il Libro Verde e il dibattito sulla modernizzazione del diritto del lavoro*, DRI, 2007, 951 ss.; nonché a B. CARUSO, C. MASSIMIANI, *Prove di democrazia in Europa: la Flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, working papers, C.S.D.L.E., n. 59/2008. Si vedano anche i "Dossier di Labour Web": *Flexicurity. Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, n. 10/2008, e *Dal Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro alla Comunicazione sulla flexicurity*, n. 9/2007, entrambi a cura di C. MASSIMIANI, in <http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier.htm>.

⁴⁵ G. FERRARO, *op. cit.*, 1013 ss., secondo cui "il documento si pone realisticamente il problema di un rimescolamento delle regole del gioco e di una riunificazione dei diversi mercati del lavoro, anche a costo di una riduzione delle tutele e delle garanzie tradizionali dell'area protetta".

⁴⁶ Solo per citare il caso più divulgato, con il d.d.l. 15-11-2001, n. 848 ispirato al Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia, l'allora maggioranza di centrodestra si proponeva l'obiettivo di porre in essere una riforma del mercato del lavoro e dei servizi per l'impiego contestualmente ad una riforma degli ammortizzatori sociali, salvo poi effettuare uno stralcio della delega portando così a compimento il d.d.l. n. 848 con la legge delega n. 30/2003 ed il successivo d.lg. n. 276/2003 in

Si badi che questa *denuncia* della politica dei due tempi non muove da ragioni ideologiche, bensì dal semplice convincimento che se, dieci anni or sono, si affermava saggiamente che “nessuna prospettiva di riforma del lavoro subordinato può prescindere da una visione complessiva di come si costruiscono i sistemi di protezione dai rischi sociali connessi alla condizione di lavoro”⁴⁷, allora ancora meno oggi, con un mercato del lavoro profondamente segmentato, il tessuto sociale ed economico del paese potrebbe reggere ad un nuovo allargamento delle maglie della legislazione lavoristica, che rimandi ancora una volta l’inscindibile obiettivo di riassetto dell’attuale sistema di sicurezza sociale.

Occorre cioè dotarsi di una visione “unitaria” e porre mano ad una riforma “di sistema” che coinvolga contestualmente tanto le regole del diritto del lavoro quanto le regole della legislazione sociale, per pervenire ad un modello di *welfare* che – alla stregua di quelli più avanzati – ridimensioni il ruolo dell’impresa nella tutela del lavoro nel rapporto (liberandola da costi e oneri, così dirottabili verso investimenti strutturali), e valorizzi invece, rimodulandone le direzioni, quello dello Stato nella tutela del lavoro nel mercato.

materia di mercato del lavoro, e lasciando invece privi di attuazione i criteri direttivi di riforma degli ammortizzatori sociali contenuti nel d.d.l. n. 848-*bis*, come di seguito emendati dal Patto per l’Italia del 5-7-2002 (cfr. a riguardo la ricostruzione di E. BALLETTI, *Sostegno dei redditi e ammortizzatori sociali*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale*, Milano, 2003, 605 ss.).

⁴⁷ Così M. D’ANTONA, *La grande sfida delle trasformazioni del lavoro: ricentrare le tutele sulle esigenze del lavoratore come soggetto*, in F. AMATO (a cura di), *I “destini” del lavoro. Autonomia e subordinazione nella società postfordista*, Milano, 1998, 146.