



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in Economia e Management

**GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI DOPO  
L’ESPERIENZA EMERGENZIALE DA  
COVID-19**

***THE SOCIAL SAFETY NETS AFTER THE COVID-19 EMERGENCY  
EXPERIENCE***

Relatore:  
Chiar.mo Prof. Antonio Di Stasi

Tesi di Laurea di:  
Marika Novelli

Anno Accademico 2020 – 2021







# INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITOLO 1 - NASCITA ED EVOLUZIONE DELLA PREVIDENZA SOCIALE.....</b>	<b>7</b>
1.1 LA NASCITA DELLA PREVIDENZA SOCIALE.....	7
1.2 LA PREVIDENZA SOCIALE NEL PERIODO CORPORATIVO E POST CORPORATIVO.....	11
1.3 LE PRINCIPALI RIFORME DI RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PREVIDENZIALE.....	16
1.3.1 La Riforma Fornero.....	20
1.3.2 Il Jobs Act.....	21
1.3.3 La Quota 100.....	24
<b>CAPITOLO 2 - GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI.....</b>	<b>25</b>
2.1 ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI.....	25
2.2 LE INTEGRAZIONI SALARIALI.....	30
2.2.1 La Cassa integrazione guadagni ordinaria.....	33
2.2.2 La Cassa integrazione guadagni straordinaria.....	37

2.2.3 Differenze e analogie di trattamento tra intervento ordinario e straordinario.....	40
2.3 I CONTRATTI DI SOLIDARIETÀ.....	42
2.4 I FONDI DI SOLIDARIETÀ.....	45
2.5 LE INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE.....	48
2.5.1 Indennità di mobilità.....	51
2.5.2 ASpI.....	54
2.5.3 NASpI.....	58
2.5.4 Dis-Coll.....	61
2.5.5 Asdi.....	64
<b>CAPITOLO 3 - MISURE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA</b>	
<b>EPIDEMIOLOGICA: AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA.....</b>	<b>67</b>
3.1 Premessa: crisi economica e sociale.....	67
3.2 L'avvento della pandemia.....	73
3.3 L'intervento normativo d'urgenza.....	80
3.4 La Cassa integrazione guadagni in deroga.....	93
3.5 Il piano di ripresa.....	101
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>113</b>
<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>117</b>
<b>FONTI NORMATIVE.....</b>	<b>119</b>

## INTRODUZIONE

La crisi economica innescata dal diffondersi della pandemia da Covid-19 non ha precedenti, è la più profonda e generalizzata dai tempi della Seconda guerra mondiale. La pandemia ha avuto effetti devastanti sulle economie, come quella italiana, già indebolite dalle crisi precedenti e caratterizzate da una dinamica di crescita stagnante nonché da forti diseguaglianze in termini di reddito e di opportunità occupazionali. Già solamente la celerità con cui si sono succeduti i provvedimenti legislativi d'urgenza è impressionante. Sono in particolare tre gli elementi che denotano tale situazione di emergenza: l'espansione del contagio (fenomeno globale); l'ampiezza del coinvolgimento (sono interessati sia i lavoratori dipendenti che quelli autonomi); il legame simultaneo di questi due elementi. Il Governo ha cercato di fronteggiare l'emergenza attraverso l'emanazione di diversi interventi normativi e l'introduzione di molteplici misure. Suddetti provvedimenti emergenziali, attraverso l'imposizione del divieto di recesso dal rapporto di lavoro in capo al datore, hanno consentito di minimizzare il numero di posti di lavoro persi. Allo stesso tempo, hanno favorito lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile e predisposto strumenti di sostegno al reddito. Il presente lavoro è incentrato sullo studio degli ammortizzatori sociali quali strumenti di sostegno sia al reddito dei lavoratori che si trovano in uno stato di bisogno, sia delle imprese in condizioni di debolezza nel mercato del lavoro. Il fine principale degli ammortizzatori sociali

è quello di proteggere le categorie di lavoratori che vertono in una situazione di disoccupazione involontaria o di riduzione/sospensione dell'attività in costanza di rapporto di lavoro. La materia degli ammortizzatori sociali è piuttosto complessa da analizzare, complessità legata principalmente al fatto che i documenti contenenti i testi delle norme giuridiche, per il loro carattere provvedimentale, non sempre sono agevoli da reperire e interpretare. L'interesse per il tema, emerso durante il percorso universitario, si è accentuato con il ruolo di centralità che gli ammortizzatori sociali stanno ricoprendo nel fronteggiare l'attuale situazione emergenziale. Il presente lavoro si pone come obiettivo quello di ricostruire gli interventi che si sono susseguiti nel corso degli anni andando ad analizzare anche quelli che sono i profili problematici della materia, nonché illustrare quelle che sono le misure prospettiche da mettere in atto per arginare la situazione di emergenza odierna. Ho deciso di iniziare l'elaborato con un *excursus* storico dei diversi provvedimenti normativi che si sono succeduti in materia di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro. Il primo capitolo si aprirà, quindi, illustrando le origini della previdenza sociale per poi analizzare le principali riforme di razionalizzazione del sistema previdenziale che si sono succedute nel corso degli anni, ponendo particolare attenzione alle più recenti quali la Riforma Fornero, il *Jobs Act* e la Quota 100. Nel secondo capitolo si entra nel vivo della trattazione: gli ammortizzatori sociali. Partendo dalla definizione di ammortizzatori sociali sono passata ad illustrare la loro evoluzione per poi andare a trattare, nel dettaglio, i



diversi istituti: le integrazioni salariali, i contratti di solidarietà, i fondi di solidarietà e le indennità di disoccupazione. Il terzo ed ultimo capitolo si focalizza sull'attuale situazione emergenziale. Ho ritenuto opportuno, in primo luogo, analizzare quelle che sono state le principali misure adottate dal Governo per far fronte ai blocchi delle attività provocati dalla pandemia, a partire dal primo strumento di sostegno al reddito introdotto dal Decreto Cura Italia (d. l. n. 18/2020). Particolare attenzione viene rivolta alla Cassa integrazione guadagni in deroga, introdotta nel 2020 dal Governo, quale strumento di integrazione salariale riservato a coloro che non rientrano nelle tutele previste dalle disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario in costanza di rapporto già in vigore. Si è fatto ricorso a suddetto strumento in quanto l'eccezionalità dell'emergenza pandemica ha reso impossibile gestire la situazione unicamente con gli strumenti "ordinari". L'elaborato si chiude con la proposta del Governo di un «Piano nazionale di ripresa e resilienza» (PNRR) contenente obiettivi e strategie per il rilancio degli investimenti e la tutela dell'occupazione. La fase pandemica ha messo in evidenza la necessità di realizzare un sistema di protezione sociale universale, cioè a favore di tutti i lavoratori e di tutti coloro che sono privi di reddito. Il PNRR, però, si propone non come passivo strumento di sostentamento ma come strumento di formazione professionale dei lavoratori. In tale contesto è, quindi, fondamentale che si provveda all'integrazione degli ammortizzatori sociali con delle adeguate politiche attive del lavoro.



## **Capitolo 1**

### **NASCITA ED EVOLUZIONE DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

#### **1.1 LA NASCITA DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

Data la complessità del tema è opportuno partire da un *excursus* storico sulle diverse disposizioni di legge che si sono succedute in materia di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro. Durante il periodo della rivoluzione industriale, l'industrializzazione e l'inurbamento hanno indotto delle trasformazioni, sia economiche che sociali, evidenziando il fatto che sempre più persone si trovavano in condizioni di bisogno. In particolare, si avvertì l'esigenza di provvedere non a favore di tutti i cittadini ma solamente dei lavoratori subordinati, questo sia per la nascita e il progressivo svilupparsi di una coscienza di classe, sia per andare a diminuire la tensione sociale. Il diritto del lavoro, ovvero l'insieme di norme che regolano il rapporto di lavoro e tutelano i diritti del lavoratore, è nato e si è sviluppato per attenuare le problematiche sociali sorte durante la prima rivoluzione industriale: a fine Ottocento nei Paesi più industrializzati, in pieno Novecento negli altri. Durante il periodo del liberalismo ottocentesco, l'idea dominante è che ai problemi sociali del lavoro dovessero provvedere gli stessi lavoratori. È il periodo delle Società di mutuo soccorso. Il ricorso all'assistenza, pubblica o sociale, veniva considerato solamente come ultima soluzione e comunque finalizzato più a

ristabilire l'ordine pubblico che tutelare chi si trovava in stato di bisogno. La nascita della previdenza sociale deriva da una spontanea iniziativa dei lavoratori interessati. Nascono e si sviluppano le cosiddette Società di mutuo soccorso, ovvero delle associazioni volontarie di lavoratori che si impegnano a ripartire tra di loro il rischio di eventi dannosi. Nel caso in cui uno degli associati si fosse trovato in condizioni di bisogno a causa di malattia, infortunio o invalidità, gli stessi lavoratori avrebbero provveduto a erogare delle prestazioni in suo soccorso finanziandole attraverso i contributi da loro stessi versati. Il funzionamento, in sostanza, è assimilabile a quello di un'assicurazione ma senza la presenza di un intermediario. L'esperienza mutualistica può essere messa in relazione a quella del sindacato e, in parte, l'ha preceduta e favorita ma si è dimostrata solo parzialmente idonea a risolvere il problema del contenimento del rischio al quale tutti i lavoratori sono esposti<sup>1</sup>. Nonostante alcune Società di mutuo soccorso siano ancora oggi attive, già agli inizi del ventesimo secolo emersero i limiti di tale tutela: innanzitutto, per loro caratteristica intrinseca, potevano essere costituite solo dai lavoratori più benestanti, tale limitazione impediva a sua volta la costituzione di fondi adeguati. In aggiunta, ogni volta che la gestione diventava troppo onerosa, i giovani lavoratori preferivano costituirne di nuove mettendo in crisi quelle esistenti. Suddette ragioni e la volontà di "statalizzare" il settore, hanno contribuito a segnare la decadenza del fenomeno

---

<sup>1</sup> M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2003, p. 7.

mutualistico. Quando i politici e l'opinione pubblica prendono coscienza dell'incremento degli infortuni sul lavoro, dovuto principalmente all'intensificarsi dell'industrializzazione, lo Stato ottocentesco abbandona la sua tradizionale posizione di "neutralità" per intervenire a tutela dei lavoratori e ad arginare le spinte del capitalismo. Tutto ciò ha indotto, in Italia come nei principali Paesi europei, l'introduzione e lo sviluppo della legislazione sociale o, più comunemente chiamata, previdenza sociale. Concretamente, questo intervento, è stata realizzato sia attraverso misure repressive di regole sostanzialmente fraudolente del diritto comune (si pensi alla legge contro il *truck system* in Inghilterra<sup>2</sup>), sia attraverso misure volte in modo diretto ad incidere sul rapporto di lavoro come l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni<sup>3</sup> o le leggi sul riposo settimanale o, ancora, attraverso disposizioni più generiche volte a migliorare le condizioni di lavoro e di vita del lavoratore come quelle sul lavoro minorile e femminile o sulle industrie pericolose e nocive. La previdenza sociale rappresenta la prima fase dell'evoluzione del diritto del lavoro fondato sul rispetto del principio di parità delle parti del contratto di lavoro<sup>4</sup>. Nello stesso periodo viene istituita la Cassa nazionale di

---

<sup>2</sup> In Inghilterra è stata istituita la legge contro il *truck system*, cioè contro le pratiche contrattuali volte ad imporre ai lavoratori l'impiego di parte della propria retribuzione nell'acquisto di prodotti dell'impresa datrice di lavoro.

<sup>3</sup> Con la l. n. 80/1898 l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro diventa obbligatoria e prende il nome di Cassa Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (CNAIL). I datori di lavoro, da tale data, hanno l'obbligo di effettuare l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dei loro dipendenti presso tale Ente parastatale.

<sup>4</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, pp. 25-26.

previdenza per la vecchiaia e l'invalidità degli operai (l. n. 350/1898). Lo Stato liberale ha determinato la nascita delle assicurazioni sociali e ha posto le basi di quelli che sono i connotati dell'epoca successiva. Grandi sviluppi in materia di riforme previdenziali si hanno nel periodo che va dai primi anni del 1900 all'avvento del regime fascista, la cosiddetta età giolittiana. In questo periodo vengono emanate importanti riforme a tutela del lavoratore come l'assicurazione automatica (introdotta nel 1917 in materia di tutela antinfortunistica per i lavoratori di aziende agricole o forestali); l'estensione dell'assicurazione al lavoratore anche non subordinato (inizialmente riferita solo al lavoro agricolo e alla tutela antinfortunistica); il concorso dello Stato nel finanziamento dell'assicurazione (previsto, per la prima volta, nel 1919 limitatamente all'assicurazione per invalidità e vecchiaia)<sup>5</sup>. Prima di tale data lo Stato si limitava a dar vita ai nuovi istituti e a disciplinare i rapporti, raramente interveniva finanziariamente e soltanto per favorire ed incoraggiare, ove necessario, la solidarietà dei gruppi.

---

<sup>5</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 32.

## 1.2 LA PREVIDENZA SOCIALE NEL PERIODO CORPORATIVO E POST CORPORATIVO

Il periodo corporativo conserva quanto ereditato dall'ordinamento liberale. In questo periodo si può notare un potenziamento delle funzioni previdenziali e assistenziali dove il concetto di "lavoro" viene percepito come dovere sociale. Nel 1926 viene sancito il divieto di stipulare polizze assicurative da parte dei datori di lavoro con le compagnie private (l. n. 2051 del 5 dicembre). Questa è stata un'importante svolta nella storia dell'assicurazione infortuni che porterà nel 1933 (l. n. 860 del 29 giugno) alla trasformazione della Cassa nazionale infortuni nell'attuale Inail<sup>6</sup>. La nascita dell'ente pubblico fu preceduta da un vasto dibattito: nella Carta del lavoro<sup>7</sup>, approvata nel 1927, era espresso l'intento di coordinare e unificare gli istituti di previdenza<sup>8</sup>. Durante questi anni, alla tradizionale concezione del rischio professionale si affianca una concezione più ampia di ordine pubblicistico: quella della solidarietà corporativa tra datori e prestatori di lavoro

---

<sup>6</sup> La denominazione originaria, Infail, comprendeva la lettera "f" di "fascista", che poi scomparve alla caduta del regime.

<sup>7</sup> La Carta del Lavoro, varata il 21 aprile 1927, è uno dei documenti fondamentali del fascismo: esprime i suoi principi sociali, la dottrina del corporativismo, l'etica del sindacalismo fascista e la politica economica fascista. Nonostante non avesse valore di legge o di decreto, non essendo allora il Gran consiglio organo di Stato ma di partito, esso fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 1927. Le tematiche della Carta del Lavoro fanno riferimento alle problematiche tipiche dell'ordinamento fascista quali: l'elevazione del lavoro in tutte le sue manifestazioni; la trasformazione del sindacato a istituzione pubblica; la collaborazione tra le forze produttrici della nazione; la parità del ruolo tra lavoratore e datore di lavoro; l'intervento dello Stato nei rapporti di lavoro e nelle attività economiche; il miglioramento delle condizioni fisiche, economiche, culturali e spirituali dei lavoratori attraverso una legislazione sociale moderna.

<sup>8</sup> F. Quaranta, *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli: dalle origini alla vigilia della Prima guerra mondiale (1898-1914)*, Roma, Inail, 2002, pp. 320-321.

finalizzata alla risoluzione dei conflitti sociali in modo autoritativo. Concezione più ampia legata essenzialmente all'estensione della tutela previdenziale anche ad eventi non connessi all'attività lavorativa (quali l'invalidità e la malattia e quelli certi, come la vecchiaia e la morte). Alla legislazione del ventennio fascista si devono misure come: l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi (1927) e quella contro le malattie per la gente di mare (1929), l'estensione dell'assicurazione contro gli infortuni anche alle malattie professionali (1929) e la creazione nel 1933 dell'INFPS (Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale). Tra l'agosto del 1935 e il gennaio del 1937, il Governo emanò una serie di provvedimenti che modificarono l'originario carattere privatistico della tutela contro gli infortuni sul lavoro, trasformandola in una vera e propria assicurazione sociale. Determinarono il carattere pubblicistico dell'assicurazione infortuni e malattie professionali l'introduzione di principi ancora oggi centrali, quali la costituzione automatica del rapporto assicurativo anche nel settore industriale, con la relativa automaticità delle prestazioni; l'erogazione delle prestazioni sanitarie, oltre a quelle economiche; l'istituto della rendita al posto dell'indennizzo in capitale per i casi mortali e d'inabilità permanente; la revisione delle rendite stesse e una nuova disciplina nell'assistenza ai grandi invalidi del lavoro<sup>9</sup>. Nulla cambia però in merito al ruolo residuale dello Stato: la realizzazione

---

<sup>9</sup> G. Alibrandi, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè Editore, 2002, pp. 40-41.



della tutela previdenziale resta essenzialmente un compito degli stessi interessati. Significativa, a tal proposito, è la XXVI disposizione della Carta del lavoro: *«La previdenza è un'alta manifestazione del principio di collaborazione. Il datore di lavoro e il prestatore d'opera devono concorrere proporzionalmente agli oneri di essa. Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto più è possibile, il sistema e gli istituti di previdenza»*<sup>10</sup>. In altre parole, l'obiettivo finale dello Stato continuava ad essere quello del mantenimento dell'ordine pubblico. L'evidente interesse dello Stato verso l'organizzazione previdenziale, manifestatosi anche con l'accentramento delle funzioni presso pochi enti rigidamente regolamentanti, era giustificato principalmente dall'enorme quantità di risorse finanziarie accumulate dagli enti previdenziali, risorse che vennero utilizzate dal regime anche per fini diversi da quelli propri degli istituti di previdenza (opere pubbliche, bonifiche agrarie, attività belliche, ecc.)<sup>11</sup>.

Un'ulteriore evoluzione della previdenza sociale è riconducibile all'immediato secondo dopoguerra. L'ordinamento repubblicano ha accolto gli obiettivi della sicurezza sociale enunciati, in particolare, nel programma politico della Carta atlantica del 1941 e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclamata dall'Assemblea delle Nazioni unite nel 1948. L'idea della sicurezza sociale è quella

---

<sup>10</sup> *Disposizione sedicesima, Carta del lavoro, 1927.*

<sup>11</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 32.

di garantire a tutti i cittadini la libertà dal bisogno, in quanto condizione indispensabile per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici. A tal proposito, l'art. 38 della Costituzione sancisce che: «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale»; «i lavoratori hanno diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria»; «gli invalidi e i minorati hanno diritto all'educazione ed all'avviamento professionale»; «ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»; «l'assistenza privata è libera»<sup>12</sup>. L'art. 38 della nostra Costituzione prevede due forme di tutela: quella assistenziale e quella previdenziale. La prima rappresenta il diritto alla vita riconosciuto ad ogni cittadino “inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”; la seconda tutela consiste nel garantire a tutti i lavoratori di poter disporre di “mezzi adeguati alle loro esigenze di vita” in caso di eventi che impediscono il normale svolgimento dell'attività lavorativa quali infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione. Nel primo caso si tratta di un bisogno effettivo, nel secondo di un bisogno presunto<sup>13</sup>. In sostanza, nel nostro ordinamento, la tutela di chi si trova in condizioni di bisogno non è più considerata

---

<sup>12</sup> Art. 38 Costituzione, 1948.

<sup>13</sup> C. Lagala, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, Cacucci Editore, 2001, pp. 11-12.

come una concessione da parte dello Stato ma è riconosciuta come un'esigenza solidaristica che va al di là dell'interesse del singolo e coinvolge tutta la collettività. L'intervento dello Stato, quindi, non può limitarsi alla costituzione degli istituti e alla regolamentazione dei rapporti ma deve essere attivo nel garantire l'effettiva esecuzione della tutela dei soggetti protetti. Significativa è l'estensione della tutela previdenziale a tutte le categorie di lavoratori: sulla base del primo comma dell'art. 35 Cost. secondo il quale «La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», viene estesa ai lavoratori parasubordinati la tutela contro l'invalidità, vecchiaia e superstiti (art. 3 ventiseiesimo comma l. n. 335/1995) e l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (art. 5 d.lgs. n. 38/2000). Quest'ultima ha trovato applicazione anche in merito ai lavoratori domestici (l. n. 493/1999). Il sistema previdenziale ha superato anche il tradizionale carattere territoriale estendendo la tutela ai lavoratori italiani all'estero (l. n. 398/1987)<sup>14</sup>. Le disposizioni costituzionali permettono di interpretare la legislazione vigente e, seppur in modo parziale, hanno una certa influenza sull'attuale previdenza sociale.

---

<sup>14</sup> M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2003, pp. 15-16.

### **1.3 LE PRINCIPALI RIFORME DI RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PREVIDENZIALE**

A partire dalla metà degli anni '70 l'Italia, così come gran parte dei Paesi occidentali, è afflitta da una crisi finanziaria che determina un forte rallentamento dell'economia del Paese. Sono diverse le cause di tale crisi. Da un lato, i miglioramenti e gli ampliamenti delle prestazioni previdenziali, senza un'adeguata copertura finanziaria, hanno turbato l'equilibrio finanziario. Dall'altro lato, anche le profonde modifiche apportate al rapporto tra pensionati e lavoratori in servizio possono aver contribuito a generare la crisi: l'aumento della disoccupazione e la diminuzione della popolazione che rientra nell'età lavorativa hanno ridotto il gettito della contribuzione previdenziale, allo stesso tempo l'aumento del numero dei pensionati e della speranza di vita hanno provocato un aumento dei costi determinati dall'erogazione delle pensioni. Questi problemi di gestione dei regimi previdenziali si aggiungono a quelli considerati "tradizionali" come quello della disomogeneità dei criteri di determinazione dei livelli delle prestazioni. La concezione secondo la quale l'erogazione delle prestazioni è direttamente proporzionale al versamento dei contributi, ha fatto sì che fossero previste tutele meno efficaci per i settori con scarsa capacità contributiva. Questo, nel tempo, ha determinato notevoli differenze di trattamento a seconda della categoria di appartenenza dei soggetti interessati. Durante gli anni '80 matura la consapevolezza, in molti paesi industrializzati, di dover provvedere al riequilibrio

dei conti pubblici attraverso un ridimensionamento della spesa pubblica. Il sistema pensionistico italiano, operante secondo il criterio della ripartizione<sup>15</sup>, è oramai inadeguato (il progressivo aumento della vita media della popolazione fa sì che si debbano pagare le pensioni per un tempo più lungo, allo stesso tempo il rallentamento della crescita economica frena le entrate contributive). Per fronteggiare questa situazione, vengono messe in atto una serie di riforme con il fine di riportare sotto controllo la spesa pensionistica. Cambia il sistema di valutazione delle pensioni: innanzitutto non è più collegato anche alla dinamica dei salari reali (cioè al netto dell'aumento dei prezzi al consumo), ma soltanto all'andamento dell'inflazione; sono stati modificati i requisiti minimi, relativi sia all'età anagrafica sia all'anzianità contributiva, per ottenere la pensione; sono state poste le basi per la creazione di un sistema di fondi pensione che possano permettere ai lavoratori di ottenere, in età avanzata, una pensione complessiva più adeguata per soddisfare i loro bisogni e, nel contempo, di diversificare i rischi di esposizione al sistema pensionistico a shock di varia natura. **Fino a dicembre del 1992** l'importo della pensione, ricevuta dal lavoratore iscritto all'Inps, era collegato alla retribuzione percepita negli ultimi anni di lavoro (con una rivalutazione media del 2 per cento per ogni anno di contribuzione, dopo 40 anni di versamenti, veniva

---

<sup>15</sup> Nel nostro Paese i contributi che i lavoratori e le aziende versano agli enti di previdenza vengono utilizzati per pagare le pensioni di coloro che hanno lasciato l'attività lavorativa. Per far fronte al pagamento delle pensioni future, dunque, non è previsto alcun accumulo di riserve. In un sistema così organizzato, il flusso delle entrate (rappresentato dai contributi) deve essere in equilibrio con l'ammontare delle uscite (le pensioni pagate).

erogata una pensione che corrispondeva a circa l'80 per cento della retribuzione percepita nell'ultimo periodo di lavoro). Inoltre, negli anni successivi, la pensione veniva rivalutata tenendo conto dell'aumento dei prezzi e dell'innalzamento dei salari reali. Il processo di armonizzazione e stabilizzazione del sistema previdenziale è stato avviato con la **Riforma Amato del 1992** (D.lgs. n. 503 del 30 dicembre 1992). La riforma, in particolare, ha disposto il graduale innalzamento dell'età pensionabile estendendo, fino all'intera vita lavorativa, anche il periodo di contribuzione valido per il calcolo della pensione. Le retribuzioni, per calcolare l'importo della pensione, vengono rivalutate all'1 per cento (importo inferiore rispetto a quello previsto prima della riforma) inoltre la rivalutazione automatica delle pensioni viene limitata alla dinamica dei prezzi (non più anche a quella dei salari reali). La riforma Amato ha avviato un processo di armonizzazione tra i diversi regimi previdenziali ma, allo stesso tempo, ha anche determinato una diminuzione del grado di copertura pensionistica rispetto all'ultima retribuzione percepita. **La riforma Dini del 1995** (L. n. 335 del 8 agosto 1995) possiamo considerarla, da un lato, come il completamento delle iniziative di razionalizzazione ed armonizzazione già avviate dagli interventi riformatori degli anni precedenti, dall'altro come innovazione rispetto alla ricerca dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale. La riforma introduce modifiche non solo ai criteri, ma anche al sistema di calcolo delle prestazioni pensionistiche: dal sistema retributivo, si passa a quello contributivo. La differenza tra i due sistemi è sostanziale: nel sistema

retributivo la pensione corrisponde a una percentuale dello stipendio del lavoratore (è calcolata in relazione all'anzianità contributiva e alla retribuzione media degli ultimi anni di lavoro); nel sistema contributivo, invece, l'importo della pensione dipende esclusivamente dall'ammontare dei contributi versati dal lavoratore nell'arco della vita lavorativa. Il passaggio dal primo al secondo sistema di calcolo è avvenuto in modo graduale, distinguendo i lavoratori in base all'anzianità contributiva<sup>16</sup>. Nonostante l'oggettiva incisività del suddetto intervento riformatore, i risparmi di spesa si sono rivelati (almeno nel breve periodo) inferiori alle attese. Il legislatore, pertanto, è intervenuto con altre misure. Il quadro delle riforme avviate negli anni '90 viene completato e integrato con trattamenti pensionistici complementari al fine di assicurare livelli di copertura previdenziale più elevati<sup>17</sup>. Il **Decreto Legislativo n. 47 del 2000** prevede dei miglioramenti al trattamento fiscale per coloro che aderiscono a un fondo pensione, oltre a prevedere nuove opportunità per chi desidera aderire in modo individuale alla previdenza complementare attraverso l'iscrizione a un fondo pensione aperto o a un Piano individuale pensionistico (il cosiddetto PIP). Con la **Riforma Maroni del 2004** (Legge delega n. 243 del 2004) sono, invece, previsti incentivi per chi decide di rinviare la pensione di anzianità: chi sceglie il rinvio può beneficiare di un super

---

<sup>16</sup> Sono sorte tre diverse situazioni: i lavoratori con almeno 18 anni di anzianità contributiva a fine 1995 hanno mantenuto il sistema retributivo; ai lavoratori con un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni, alla stessa data, è stato attribuito il sistema misto cioè retributivo fino al 1995 e contributivo per gli anni successivi; ai neoassunti dopo il 1995 viene applicato il sistema di calcolo contributivo.

<sup>17</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 60.

bonus pari a circa un terzo dello stipendio. Allo stesso tempo, la riforma, prevede un aumento dell'età anagrafica per le pensioni di anzianità e di vecchiaia da 57 a 60 anni (viene lasciata alle donne la possibilità di accedere alla pensione di anzianità con 57 anni di età e 35 di contribuzione, a patto di accettare il calcolo integrale del sistema contributivo). La **Riforma Prodi del 2007** (L. n. 247 del 24 dicembre 2007), per l'accesso alla pensione di anzianità, introduce il cosiddetto "sistema delle quote" caratterizzato dalla sommatoria tra età anagrafica e anzianità contributiva. Fino al 2009 la quota da raggiungere è 95 (con almeno 59 anni di età), dal 2011 si passa a quota 96 (con almeno 60 anni di età), mentre dal 2013 si sale a 97 (con almeno 61 anni di età). La riforma Prodi è stata successivamente integrata dalla legge 102/2009 che ha introdotto, dal primo gennaio 2010, l'aumento dell'età pensionabile per le lavoratrici del pubblico impiego fino ai 65 anni di età e dal primo gennaio 2015, l'accesso al pensionamento viene collegato all'andamento della probabilità di vita, verificato dall'ISTAT<sup>18</sup>.

### 1.3.1 La Riforma Fornero

Con la manovra "Salva Italia" varata dal Governo Monti attraverso la legge n. 214/2011, meglio conosciuta come Riforma Fornero<sup>19</sup>, il panorama previdenziale cambia nuovamente aspetto. La Riforma prevede, a decorrere dal 1 gennaio 2012,

---

<sup>18</sup> *FTA Online News*.

<sup>19</sup> Dal nome del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del Governo Monti, Elsa Fornero.



l'estensione pro-rata (ossia in proporzione al tempo) del metodo contributivo a quelli che ne erano stati precedentemente esclusi dalla Riforma Dini del 1995, che l'ha introdotto: chi nel 1996 aveva più di 18 anni di contributi versati, la pensione di vecchiaia viene calcolata, per i contributi versati dal 1/1/2012, con il metodo di calcolo contributivo, per quelli versati fino al 2011 viene calcolata con il metodo di calcolo retributivo. Chi nel 1996 aveva meno di 18 anni di contributi versati, la pensione di vecchiaia viene calcolata con il metodo pro-rata (fino al 31 dicembre 1995 con il metodo retributivo poi contributivo). Chi ha iniziato a lavorare dopo il 1996, la pensione di vecchiaia viene calcolata solo con il metodo di calcolo contributivo. La riforma ha previsto anche un cambio dei requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia, ferma restando l'anzianità contributiva minima di 20 anni: per le lavoratrici dipendenti del settore privato l'età pensionabile è salita da 60 a 62 anni mentre per le lavoratrici autonome l'età pensionabile è passata a 63 anni e mezzo. Per i lavoratori del settore privato, infine, è stato previsto l'innalzamento dell'età pensionabile a 66 anni. L'accesso "anticipato" alla pensione è comunque consentito con un'anzianità (indicizzata alla longevità) di 42 anni e un mese per gli uomini e di 41 anni e un mese per le donne.

### 1.3.2 Il Jobs Act

Durante il governo Renzi, il premier Matteo Renzi e i suoi ministri emanarono il decreto legislativo n. 23/2015 meglio conosciuto come *Jobs Act*. Il decreto prevede

l'introduzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti ma, a dispetto del nome, non introduce una nuova tipologia contrattuale, bensì un nuovo sistema sanzionatorio da adottare per i casi di licenziamento illegittimo, destinato a sostituire la disciplina prevista dall'art. 18 della Legge n. 300 del 1970 (c.d. Statuto dei Lavoratori). Detto regime non ha valenza generale, ma viene applicato ai soli lavoratori assunti a tempo indeterminato come operai, impiegati e quadri, sono dunque esclusi i dirigenti. Rispetto alle tutele previste dall'art. 18, peraltro già fortemente ridotte dalla riforma del 2012 (c.d. Legge Fornero), la nuova disciplina restringe ulteriormente le ipotesi di reintegrazione del lavoratore prevedendo come sanzione principale applicabile al datore di lavoro, in caso di licenziamento illegittimo, il pagamento di un'indennità risarcitoria. L'espressione "tutele crescenti" fa riferimento, in particolare, alla modalità di calcolo di detta indennità il cui ammontare è proporzionale all'anzianità di servizio maturata dal dipendente al momento del licenziamento. La nuova disciplina prevede quindi che il lavoratore, in caso di licenziamento illegittimo, abbia diritto, nella maggior parte dei casi, a percepire unicamente un indennizzo economico: il diritto alla reintegra è limitato a poche e residuali ipotesi. Il datore di lavoro è obbligato a reintegrare il lavoratore se ingiustamente licenziato nei soli casi di: licenziamento discriminatorio; licenziamento nullo per espressa previsione di legge; licenziamento inefficace in quanto intimato in forma orale; licenziamento rispetto al quale il giudice accerti il difetto di giustificazione per motivo consistente nella

disabilità fisica o psichica del lavoratore; licenziamento rispetto al quale il giudice dichiara l'insussistenza del fatto contestato al lavoratore. Nelle prime quattro ipotesi il giudice condanna il datore di lavoro, oltre alla reintegrazione del lavoratore, anche al pagamento di un'indennità a favore di quest'ultimo e al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali. Fatto salvo il diritto a percepire la suddetta indennità, al lavoratore è attribuita la facoltà di sostituire la reintegrazione nel posto di lavoro con un ulteriore indennizzo economico, pari a quindici mensilità dell'ultima retribuzione percepita. La riforma del Jobs Act prevede anche la rimodulazione dei contratti di lavoro dipendente esistenti in Italia; dei piani di incentivi e decontribuzione per le imprese con il fine di favorire le assunzioni a tempo indeterminato e soprattutto la creazione della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego). Quest'ultima è rappresentata da un'indennità mensile di disoccupazione avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito a quei lavoratori, con rapporto di lavoro subordinato, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. Vedremo questa disciplina e le altre disposizioni in materia di ammortizzatori sociali più nel dettaglio nel prossimo capitolo. L'obiettivo sotteso all'insieme di riforme contenute nel Jobs Act è organizzare le istituzioni della *flexicurity*: politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori e per chi viene licenziato (Cassa integrazione guadagni e Fondi di solidarietà) o conclude un lavoro dipendente a termine (indennità di disoccupazione). Ciò significa, essenzialmente, tutele sul mercato del lavoro

anziché sul posto di lavoro, agevolando le transizioni provocate da shocks economici (perdite di competitività, crisi aziendali) e/o tecnologici, sostenendo la riqualificazione professionale e favorendo la riallocazione dei lavoratori nelle imprese e nei settori in crescita<sup>20</sup>.

### 1.3.3 La Quota 100

La Quota 100 è tra le principali misure previste nella Legge di Bilancio 2019 dal Governo Conte. Questa misura, volta a contrastare gli effetti della Riforma delle Pensioni del Governo Monti (Riforma Fornero), è stata introdotta in modo sperimentale fino al 2021 per poi essere, probabilmente, sostituita da una formula ponte, in attesa di una Riforma delle Pensioni strutturale nel 2022. La Quota 100 permette l'uscita anticipata dal mondo del lavoro a tutti coloro che hanno almeno 38 anni di contributi e 62 anni di età. Nel triennio possono accedere alla pensione anticipata anche gli uomini con un'anzianità contributiva di almeno 42 anni e 10 mesi e le donne con un'anzianità contributiva di almeno 41 anni e 10 mesi. Infine, è stata prevista la cosiddetta "opzione donna" la quale consente di raggiungere la pensione, in modo anticipato, alle donne che hanno, entro il 31 dicembre 2018, un'anzianità contributiva di almeno 35 anni e un'età anagrafica di almeno 58 anni, se lavoratrice dipendente, o 59 anni, se lavoratrice autonoma.

---

<sup>20</sup> B. Anastasia e G. Santoro, *Il Jobs Act. Opportunità mancata o base per ripartire?* in "Economia Italiana", fasc. 2/3, 2018, p. 40.

## Capitolo 2

### GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

#### 2.1 ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Con ammortizzatori sociali si intende un insieme eterogeneo di strumenti aventi l'obiettivo di "tamponare" gli effetti sociali del fenomeno dei licenziamenti collettivi, sviluppatosi sulla spinta dell'accordo interconfederale del 1965. Sono anni di governi particolarmente sensibili alle istanze delle organizzazioni sindacali. Con quell'accordo le parti sociali richiedono e ottengono dal Governo strumenti per fronteggiare i problemi sorti a causa delle eccedenze di personale<sup>21</sup>. L'adozione di iniziative volte a contrastare il fenomeno sociale della disoccupazione si lega al principio contenuto dall'art. 4 Cost., il quale sancisce il diritto al lavoro di tutti i cittadini e afferma che è compito della Repubblica fare in modo che questo diritto possa essere reso effettivo. In tale ottica si adottano misure di vario genere finalizzate a facilitare o aumentare l'occupazione<sup>22</sup>. La legge n. 1115/1968 introduce tre istituti: il trattamento straordinario di integrazione salariale; il trattamento straordinario di disoccupazione e l'assegno per i lavoratori anziani.

---

<sup>21</sup> P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2002, p. 105-106.

<sup>22</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 282.

Questi primi istituti, a fronte delle funzioni che sono chiamati a svolgere, rientrano nella categoria degli «ammortizzatori sociali». Partendo dal primo istituto, la cassa integrazione guadagni, creata durante il periodo bellico, viene arricchita attraverso il «trattamento straordinario» e utilizzata per altre finalità: offrire sostegno ai processi di aggiustamento organizzativo delle imprese per fare in modo che si realizzino senza dover ricorrere alla riduzione del personale. In altri termini, la cassa integrazione straordinaria si tratta di uno strumento che consente ai prestatori di lavoro la temporanea sospensione delle loro attività, con integrazione del reddito, in vista del loro rientro in azienda. Il trattamento straordinario di disoccupazione ha una durata e un ammontare pari a quella del trattamento ordinario di disoccupazione. Infine, l'assegno per i lavoratori anziani rappresenta l'antenato dei prepensionamenti. Al lavoratore con una determinata anzianità contributiva e al quale mancano non più di tre anni al raggiungimento del diritto alla pensione di vecchiaia, viene corrisposto un assegno in aggiunta alla suddetta pensione, il cui ammontare è pari alla pensione maturata al momento del licenziamento. L'assegno è riservato ai lavoratori anziani che vengono licenziati, il fine è quello di tutelare questa categoria dalla riduzione di personale. Il trattamento straordinario di integrazione salariale viene riconosciuto a quei lavoratori, solo temporaneamente eccedentari, che l'azienda ha interesse a mantenere nell'organico. Gli altri due interventi, invece, spettano ai lavoratori che, essendo strutturalmente eccedentari, sono stati licenziati. All'inizio degli anni '70 il sistema, sulla spinta della crisi

economica e dell'accentuarsi delle situazioni di emergenza occupazionale, comincia a subire delle modifiche. Nel 1972, con la legge n. 464, si eliminano i tetti massimi di durata del trattamento di integrazione salariale straordinaria previsti dalla legge n. 1115 del 1968 per un massimo di nove mesi. Altro aspetto significativo della legge del 1972 è dato dalla previsione, finalizzata a rimborsare all'azienda la parte di indennità di anzianità maturata dal lavoratore durante il periodo di sospensione nel caso in cui proceda, al termine di questo periodo, al licenziamento. In altri termini, si incentiva l'azienda a mantenere il rapporto con il lavoratore in cassa integrazione. Nel 1977, con la legge n. 675, si consentirà l'intervento del trattamento di integrazione salariale straordinaria anche in caso di crisi aziendali e non più solamente per andare incontro ad esigenze di adeguamento dell'organizzazione produttiva. Nella seconda metà degli anni '70, si inizia ad avvertire la necessità di restituire una certa flessibilità alle imprese. Si comincia a parlare di mobilità. In altre parole, si avverte l'esigenza di politiche attive del lavoro. Le organizzazioni sindacali accettano che si parli di mobilità intesa come mobilità da un posto di lavoro ad un altro, non mobilità dall'occupazione alla disoccupazione. Il disegno è, però, perfetto solo sulla carta. All'inizio degli anni '80, l'istituto dell'assegno per il lavoratore anziano viene sostituito da un nuovo istituto: l'anticipazione del pensionamento (legge n. 155/1981). Non c'è più, quindi, un assegno anticipatorio della pensione ma, quest'ultima, viene liquidata in anticipo rispetto i tempi stabiliti dall'ordinamento pensionistico e calcolata accreditando gli

anni mancanti alla maturazione del diritto. Mentre l'assegno era uno strumento concepito per alleggerire la condizione del lavoratore anziano licenziato, l'anticipazione della pensione viene concepita come una forma di incentivo, per il lavoratore, ad uscire dall'azienda. Con questa legge il termine «licenziamento» viene sostituito con «risoluzione del rapporto». Nella metà degli anni '80 si inizia a mettere mano ai progetti di riforma in materia di cassa integrazione e riduzione di personale. Il processo è lungo e terminerà con l'approvazione della conosciuta legge n. 223/1991. Con questa legge si cerca di ricorrere al trattamento di integrazione salariale in modo più mirato e si cerca di contenere la sua durata. L'idea alla base di questa legge è che la mobilità del lavoratore verso un nuovo impiego è la mobilità di un lavoratore che ha perso il proprio posto e la sua ricollocazione va sostenuta da incentivi e politiche attive. L'indennità speciale di disoccupazione viene sostituita, pertanto, dall'indennità di mobilità. Tale indennità offre una copertura più ampia in relazione all'anzianità del lavoratore e alle caratteristiche occupazionali del territorio. La particolare generosità del trattamento in termini di durata è dovuta alla volontà del legislatore di promuovere la ricollocazione dei lavoratori presso altre aziende e, allo stesso tempo, svolge una funzione di accompagnamento alla pensione per i lavoratori più anziani. Si parla della cosiddetta «mobilità lunga» avente il fine di consentire ai lavoratori, con determinati requisiti di anzianità contributiva e anagrafica, il raggiungimento del



diritto alla pensione (di vecchiaia o di anzianità)<sup>23</sup>. In conclusione, con «ammortizzatori sociali» si intende una serie di misure pubbliche di sostegno al reddito del lavoratore, erogate a mezzo indennizzo, per far fronte a situazioni di mancanza di lavoro: situazioni che possono essere anche molto eterogenee tra loro (come la sospensione o l'estinzione di un rapporto di lavoro oppure l'estinzione per licenziamento individuale o collettivo, ecc.). Tali misure servono da un lato come garanzia contro la disoccupazione involontaria (NASpI; Dis-Coll; Asdi), dall'altro a prevenire l'insorgere della disoccupazione. Si tratta, nel secondo caso, di misure di tipo "conservativo" volte a garantire un reddito a coloro che, per una serie di ragioni, hanno il rapporto di lavoro sospeso. Alla funzione di tutela del reddito si aggiunge una funzione di tutela dell'occupazione. Infatti, le misure di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro, così come gli strumenti di tutela in caso di perdita del posto di lavoro, non garantiscono solamente il reddito ma sono volte a prevenire la disoccupazione involontaria e, eventualmente, sostenere il lavoratore nella ricerca di una nuova occupazione<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> P.G. Alleva, E. Balletti, U. Carabelli, A. Di Stasi, N. Forlani, F. Liso, M. Paci, *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2002, p. 106-114.

<sup>24</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p.481-482

## 2.2 LE INTEGRAZIONI SALARIALI

L'istituto nasce nel corso degli anni Settanta a seguito di una serie di interventi legislativi, determinati dalle crisi dei settori produttivi, finalizzati a soddisfare le esigenze di tutela dei lavoratori razionalizzando modalità e tempi di fruizione degli ammortizzatori. Gli ambiti di intervento dei settori produttivi, così come dei requisiti dimensionali e dei lavoratori tutelati, sono stati via via modificati<sup>25</sup>. L'istituto della Cassa integrazione guadagni (Cig), finanziata con i contributi dello Stato e delle imprese e gestita dall'Inps, interveniva, originariamente, per garantire il reddito ai lavoratori in caso di eventi generatori di una temporanea sospensione o riduzione dell'attività aziendale provocati da impossibilità oggettiva sopravvenuta o forza maggiore. Questa originaria configurazione (che assolve un'indubbia funzione previdenziale a tutela di una fattispecie di disoccupazione parziale) viene via via modificata. La prima legge che regola la Cassa integrazione risale al 1945 e, di fatto, riconosce ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività dell'impresa indipendentemente dalla presenza di un vero e proprio impedimento oggettivo alla normale prosecuzione di essa<sup>26</sup>. In altri termini l'istituto, che in origine assicurava l'integrazione salariale solo nei casi in cui la sospensione del lavoro fosse dovuta ad eventi non imputabili né agli imprenditori né agli operai,

---

<sup>25</sup> A. Di Stasi, *Tecniche ed ideologie nelle riforme del Diritto del lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018, p. 155.

<sup>26</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 290.

interviene anche in casi di semplice difficoltà dell'impresa<sup>27</sup>. Tra le varie norme che hanno disciplinato la materia, è particolarmente rilevante la legge n. 164 del 1975 avente ad oggetto «provvedimenti per la garanzia del salario». Questa legge può essere considerata come il primo tentativo di sistemare organicamente i vari tipi di intervento della Cassa nel settore industriale. Dopo una lunga fase di elaborazione, la legge n. 223 del 1991 rappresenta un'importante opera di riforma dell'istituto. L'obiettivo di questo intervento legislativo è essenzialmente quello di, da un lato, riportare le integrazioni salariali alla loro finalità originaria di sostegno al reddito dei lavoratori, dall'altro, individuare adeguate misure di tutela per i lavoratori «eccedentari» la cui unica alternativa possibile è il licenziamento. In sostanza, la legge n. 223 ha ridimensionato le funzioni della Cassa (i lavoratori eccedentari vengono esclusi dal trattamento d'integrazione salariale per acquisire il diritto a quello di mobilità) e, in aggiunta, ha stabilito la temporaneità dell'intervento straordinario e la sua subordinazione ad un giudizio di meritevolezza (il datore è tenuto a presentare, insieme alla domanda, un programma di ripresa aziendale). Ben presto, però, il disegno del legislatore del 1991 è destinato a cambiare: con l'Accordo sul costo del lavoro nel luglio 1993 e la legge n. 236 dello stesso anno, non solo la pratica delle proroghe dell'intervento straordinario e (a determinate condizioni) ordinario ritorna all'apice, ma viene riusata la logica dell'intervento

---

<sup>27</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 482.

anche per ipotesi di «non ritorno», cioè la logica «assistenzialistica». La disciplina delle integrazioni salariali viene, progressivamente, estesa ad ambiti diversi da quelli originari. Con la legge n. 77 del 1963, viene istituita la gestione speciale per gli operai delle imprese edili ed affini che si va ad affiancare all'originaria gestione ordinaria dell'industria. Alla Cassa così composta si aggiunge, a seguito della legge n. 464 del 1972, la Cassa per l'integrazione salariale dei dipendenti di imprese agricole. A partire dal 1989, le suddette strutture vengono accorpate nella GIAS (Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti), istituita presso l'Inps, unitamente alle gestioni dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, del Fondo di garanzia, dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, della Cassa unica assegni familiari e ad altre forme minori di previdenza con carattere temporaneo. La disciplina delle integrazioni salariali è stata, progressivamente, estesa a settori del terziario e del lavoro associato. Alla tutela garantita dalla Cassa non sono, però, ammesse tutte le imprese industriali ma solo quelle così definite dalla legislazione sugli assegni familiari (artt. 33 e 34, d. p. r. 79 del 1955; art. 49, legge n. 88 del 1989) o dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Alcune categorie di imprese industriali (e, solitamente, le imprese di servizi) sono espressamente escluse da specifiche norme di legge. L'intervento della Cassa integrazione, per quanto riguarda l'intervento straordinario, è condizionato alle dimensioni dell'impresa: è riferibile solamente a quelle imprese che abbiano occupato, nel semestre precedente la richiesta, mediamente più di 15 lavoratori

(compresi gli apprendisti ed i prestatori assunti con contratto di formazione e lavoro). Per l'intervento ordinario, invece, non è previsto nessun limite dimensionale minimo. La legge n. 236 del 1993 esclude però, dall'intervento ordinario, le imprese con meno di cinque dipendenti, con riferimento alle imprese industriali operanti nelle aree di declino industriale. Il trattamento di integrazione salariale è previsto anche a favore delle imprese che abbiano stipulato contratti collettivi aziendali i quali stabiliscono, al fine di evitare un taglio del personale, una riduzione dell'orario di lavoro<sup>28</sup>.

#### 2.2.1 La Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria

Alla tutela contro la disoccupazione involontaria si aggiunge quella per la disoccupazione parziale consistente nella riduzione dell'orario di lavoro o nella sospensione temporanea del lavoro. Questa forma di tutela, istituita nel 1941 dal regime corporativo, aveva originariamente la funzione di attenuare gli effetti negativi provocati dalla guerra sui lavoratori. Inizialmente l'erogazione delle prestazioni era prevista solamente nei casi in cui si fosse dovuto ricorrere ad una riduzione dell'orario lavorativo. Attualmente la Cigo ha la funzione di integrare il reddito dei lavoratori a fronte di situazioni che comportano la contrazione

---

<sup>28</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 291-296.

dell'attività produttiva. Due sono le cause integrabili<sup>29</sup> dell'intervento ordinario: situazioni aziendali dovute ad eventi transitori non imputabili né all'imprenditore né ai lavoratori (a prescindere dall'anzianità del lavoratore) e sospensioni determinate da situazioni temporanee di mercato (per lavoratori con un'anzianità di effettivo lavoro, presso l'azienda per la quale è richiesto il trattamento, di almeno 90 giorni). Gli interventi riguardano quindi, i caratteri della «non imputabilità» e della «temporaneità» della causa giustificatrice stessa<sup>30</sup>. In origine, si riteneva che il requisito della «non imputabilità» presupponesse una fattispecie di impossibilità oggettiva sopravvenuta. Presto, però, si riconoscono come «cause integrabili» anche situazioni di *mera difficultas*: l'intervento della Cassa integrazione guadagni non riguarda solamente i casi di sospensione o contrazione dell'attività produttiva determinati da caso fortuito o forza maggiore; bensì scelte non arbitrarie dell'imprenditore. Il concetto di «non imputabilità» non si identifica, quindi, con quello di impossibilità oggettiva. L'intervento della Cassa si estende a tutti i casi in cui, pur non essendoci un'impossibilità oggettiva ed assoluta, l'imprenditore abbia usato la normale diligenza (secondo i canoni previsti dall'art. 1176 c.c.). Anche per quanto riguarda il carattere della «transitorietà», la legge n. 164 del 1975 ha introdotto un'importante innovazione rispetto alla disciplina del 1947. Mentre in

---

<sup>29</sup> Vengono denominate cause integrabili gli eventi giustificativi del ricorso alla Cassa integrazione. Tali eventi (l. n. 164/1975) danno luogo a due distinti tipi di intervento della Cassa: l'ordinario e lo straordinario.

<sup>30</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 484.

quest'ultima il suddetto requisito si riferiva alla situazione dei lavoratori interessati, nella disposizione più recente, il requisito è collegato alla causa integrabile stessa<sup>31</sup>. I destinatari della Cigo, inizialmente prevista solo per gli operai, sono i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato (compresi gli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante), restano invece esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio. «La Cigo viene corrisposta per un periodo massimo di 13 settimane continuative, prorogabile trimestralmente fino a un massimo complessivo di 52 settimane in un biennio. Nel caso in cui l'impresa abbia usufruito di 52 settimane consecutive di integrazione salariale ordinaria, può presentare una nuova domanda, per la stessa unità produttiva, solo dopo che sia trascorso un periodo di almeno 52 settimane di ordinaria attività lavorativa<sup>32</sup>». «Per ogni unità produttiva, il trattamento di integrazione salariale non può superare la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio (30 mesi per le imprese: industriali e artigiane dell'edilizia e affini; industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo; artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei<sup>33</sup>)». L'ammontare del trattamento è pari all'80% della retribuzione che sarebbe spettata al lavoratore per le ore non prestate. Nel calcolo si tiene conto dell'orario di ogni settimana a prescindere dal periodo di

---

<sup>31</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 296-298.

<sup>32</sup> Art. 12, d.lgs. 148/2015.

<sup>33</sup> Art. 4, d.lgs. 148/2015.

paga<sup>34</sup>. Ai lavoratori retribuiti a cottimo o con premi di produzione, l'integrazione spettante si riferisce al guadagno medio orario percepito nel periodo di paga per il quale l'integrazione è dovuta. Per quanto riguarda la procedura da adottare riguardo a questo tipo di intervento, si presuppone la presentazione di un'apposita domanda. Tale domanda deve essere indirizzata alla sede locale dell'Inps non oltre 25 giorni dal momento in cui ha avuto inizio la sospensione o la riduzione dell'orario e, di conseguenza, la fine del periodo di paga. La domanda, di regola, non può essere presentata prima dell'attivazione della procedura di consultazione sindacale. Inoltre, tale procedura è differenziata a seconda della presenza o meno di «eventi oggettivamente non evitabili» che impediscono il rinvio della contrazione o della sospensione dell'attività produttiva. Solo per i casi urgenti, l'obbligo dell'imprenditore di comunicare, alle rappresentanze sindacali aziendali o (in loro assenza) alle organizzazioni sindacali provinciali maggiormente rappresentative, la durata prevista della contrazione/sospensione e il numero dei lavoratori interessati, può essere assolto anche *ex post*. La procedura "normale", invece, è sempre preventiva. Dal momento che la comunicazione datoriale, in questo caso, deve essere rivolta sia alle rappresentanze sindacali aziendali che alle organizzazioni sindacali provinciali di categoria, può essere considerata, almeno da un punto di vista teorico, più garantista per i lavoratori. Le comunicazioni e l'esame congiunto

---

<sup>34</sup> G. De Caprariis, *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 64.



devono avere ad oggetto i criteri adottati per la selezione dei lavoratori da sospendere, nonché le modalità di svolgimento dell'eventuale rotazione. L'intervento ordinario deve essere deliberato da un'apposita Commissione provinciale che provvede ad accertare i presupposti di legge<sup>35</sup>.

### 2.2.2 La Cassa integrazione guadagni straordinaria

Verso la fine degli anni Sessanta, alla gestione ordinaria della Cassa integrazione guadagni viene affiancata la gestione straordinaria (Cigs). Quest'ultima, a differenza della Cigo, finalizzata alla conservazione dell'occupazione e del reddito durante situazioni di tipo congiunturale dovute ad eventi non imputabili né ai lavoratori né al datore di lavoro, ha l'obiettivo di fronteggiare situazioni di tipo strutturale. L'intervento straordinario, infatti, è previsto per i casi di ristrutturazione, riorganizzazione e riconversione aziendale e per far fronte alle crisi aziendali e di settore limitando i licenziamenti<sup>36</sup>. Per ristrutturazione si intende la «razionalizzazione, il rinnovo, l'aggiornamento tecnologico degli impianti ed, eventualmente, la modifica dell'ubicazione»; con riorganizzazione si fa riferimento ai «processi diretti a intervenire sulla struttura gestionale e organizzativa dell'azienda con lo scopo di, attraverso la modifica degli impianti e l'introduzione

---

<sup>35</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 305-306.

<sup>36</sup> P. Cendon, *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale. IV aggiornamento*, Torino, Utet, 2008, p. 85.

di nuove tipologie produttive, migliorare l'efficienza dell'impresa e ridurne i costi»; per riconversione, invece, si intende «l'introduzione di nuovi cicli produttivi»<sup>37</sup>. La Cigs prevede un'integrazione salariale a carico dello Stato a favore delle imprese che hanno predisposto programmi di riorganizzazione e/o ristrutturazione aziendale. Il fine è quello di risanare l'attività produttiva e garantire una maggiore stabilità occupazionale. In tale fase i costi della manodopera, che resta disoccupata, sono prevalentemente a carico dello Stato. La *ratio* alla base di questo istituto si trova nella necessità delle imprese di sospendere, in tutto o in parte, la produzione per la durata del processo di riorganizzazione. La concessione dell'intervento straordinario è subordinata alla predisposizione, da parte dell'impresa, non solo del programma da mettere in atto ma anche delle misure da adottare per far fronte alle conseguenze sul piano sociale<sup>38</sup>. Oltre alle sospensioni determinate da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale<sup>39</sup>, con durata massima di 24 mesi, sono diverse, e con diversi regimi di durata, le cause integrabili previste dalla Cigs. Tra le cause giustificative dell'intervento straordinario troviamo: lo stato di crisi aziendale, previa presentazione di un piano di risanamento, con durata massima di dodici mesi (lo schema di decreto del 2015 permette l'accesso al trattamento, per questa causale, anche agli apprendisti); riduzioni dell'orario di

---

<sup>37</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 298.

<sup>38</sup> P. Cendon, *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale. IV aggiornamento*, Torino, Utet, 2008, p. 86.

<sup>39</sup> Lo schema di decreto attuativo del *Jobs Act* (art. 21) riunisce questi processi sotto la definizione di "riorganizzazione aziendale".

lavoro per un massimo di 24 mesi, stabilite in accordo con i sindacati, con il fine di evitare i licenziamenti (contratti di solidarietà interni); aziende sottoposte a procedure concorsuali (in vigore fino al 2015)<sup>40</sup>. I trattamenti straordinari, inoltre, non possono avere, per ogni unità produttiva, una durata complessiva superiore a 36 mesi nell'arco di cinque anni, indipendentemente dalla causale per la quale sono stati concessi<sup>41</sup>. L'intervento straordinario di integrazione salariale è previsto a favore dei dipendenti di imprese industriali che, nell'ultimo semestre, hanno occupato mediamente più di quindici lavoratori e di imprese commerciali che occupano più di duecento lavoratori. I soggetti beneficiari della Cigs, così come della Cigo, sono gli operai, gli impiegati ed i quadri ma con una differenza: nella Cigs i lavoratori devono essere stati assunti da almeno 90 giorni. Il datore di lavoro che intende richiedere la Cigs deve darne comunicazione alle organizzazioni sindacali o, in mancanza, alle organizzazioni provinciali maggiormente rappresentative. In particolar modo devono essere comunicate le cause e la durata della sospensione, il numero dei lavoratori interessati<sup>42</sup> e tutte le misure previste per affrontare le conseguenze che tale sospensione può avere sul piano sociale. La mancata comunicazione da parte del datore comporta il riconoscimento del diritto,

---

<sup>40</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 485.

<sup>41</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 301.

<sup>42</sup> La rotazione risulta essere il principale criterio adottato per la selezione dei lavoratori da sospendere. Da tale criterio il datore può discostarsi qualora indichi i motivi di una diversa scelta e comunichi altri criteri idonei. Resta necessario che tali criteri debbano essere oggetto di comunicazione e di esame congiunto.

a favore dei lavoratori interessati, ad ottenere il versamento della retribuzione piena e non integrata. Il lavoratore in Cigs percepisce l'80% della retribuzione<sup>43</sup>. Per concludere, è bene precisare che il presupposto alla base di questo intervento è il principio secondo cui la ripresa dell'attività produttiva, a seguito dell'erogazione della Cigs, deve essere effettivamente possibile altrimenti il lavoratore verserebbe già in un'ipotesi di disoccupazione involontaria<sup>44</sup>.

### 2.2.3 Differenze e analogie di trattamento tra intervento ordinario e straordinario

Come si desume da quanto sin qui esposto, l'intervento ordinario e straordinario presentano delle differenze, non solo per quanto riguarda la giustificazione sottostante, ma anche per gli ambiti e le condizioni di operatività. Come prima differenza, l'intervento straordinario è riservato alle imprese che, nel semestre precedente la richiesta, abbiano occupato mediamente più di quindici dipendenti. Per quanto riguarda, invece, l'intervento ordinario, non sono previsti limiti dimensionali (sono comunque da considerarsi escluse le imprese con meno di cinque dipendenti). Sia il trattamento ordinario che quello straordinario vengono anticipati dal datore di lavoro ma, solo nel secondo caso, ne può essere richiesta l'erogazione da parte dell'Inps ove venga dimostrato che l'imprenditore versi in

---

<sup>43</sup> P. Cendon, *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale. IV aggiornamento*, Torino, Utet, 2008, p. 86-87.

<sup>44</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 486.

una condizione di comprovata difficoltà finanziaria. Un'ulteriore differenza risiede nel fatto che, originariamente, gli impiegati (ma non gli intermedi) erano esclusi dall'intervento ordinario, salvo che la causa integrabile fosse l'impossibilità oggettiva temporanea a proseguire l'attività produttiva. Sarà la legge n. 223 del 1991 ad estendere la possibilità di accedere all'integrazione salariale ordinaria anche alle categorie degli impiegati e dei quadri. La legge del 1991 introduce un ulteriore elemento di uniformità tra i due interventi: entrambi hanno una durata definita. Ciò è da considerarsi veritiero solo in via di principio in quanto bisogna tenere conto delle deroghe previste dalle leggi successive. Per concludere, è bene precisare che la «messa in cassa integrazione», qualunque essa sia, non comporta soltanto modifiche alle principali obbligazioni del rapporto di lavoro, ma implica anche una serie di doveri in capo al cassaintegrato. Quest'ultimo, infatti, durante il periodo di intervento della Cassa integrazione non può svolgere nessun tipo di lavoro subordinato o autonomo, pena la perdita del diritto all'integrazione salariale. Il cassaintegrato, inoltre, se è esentato dal prestare la sua attività lavorativa, non può sottrarsi all'obbligo di disponibilità: ove se ne presenti l'occasione, può essere tenuto a partecipare a corsi di formazione e aggiornamento o essere impiegato in lavori socialmente utili. Il lavoratore deve offrire la sua disponibilità non solo nei confronti del datore di lavoro, ma anche a favore della pubblica amministrazione<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 307-309.

### **2.3 I CONTRATTI DI SOLIDARIETÀ**

Intorno agli anni Settanta, il sistema economico industriale italiano è sofferente e mostra segnali di forte riduzione occupazionale. Su queste premesse, la legge n. 863 del 1984 introduce il contratto di solidarietà (CDS). I contratti di solidarietà sono dei contratti collettivi aziendali ovvero degli accordi, stipulati fra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori, aventi ad oggetto la riduzione dell'orario di lavoro con il fine di evitare licenziamenti in situazioni di esubero del personale. Gli effetti di tali contratti, però, si estendono anche nei confronti dei lavoratori non aderenti ai sindacati. Tale misura prevede il coinvolgimento di un numero di lavoratori più ampio rispetto alle unità in esubero in modo tale da, attraverso una riduzione oraria a carico di più lavoratori in solidarietà, raggiungere il fine di evitare i licenziamenti ai lavoratori eccedenti. In altre parole, con i contratti di solidarietà si mira alla salvaguardia dei livelli occupazionali nel presupposto che un impiego ridotto della forza lavoro possa consentire il superamento delle temporanee difficoltà dell'azienda senza sacrificare il personale. Tali contratti collettivi prevedono l'erogazione di un contributo, da parte dell'Inps, per metà a favore dell'impresa e per l'altra metà a favore dei lavoratori interessati. Tale contributo, erogato in rate trimestrali, viene concesso per un periodo massimo di due anni e per un importo pari alla metà del monte ore retributivo. I contratti di solidarietà costituiscono, quindi, un mezzo di superamento della crisi aziendale attraverso lo scambio tra la riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione con la stabilità dell'occupazione.

Tutte le aziende che rientrano nel campo di applicazione della Cigs possono ricorrere ai contratti di solidarietà. Fra queste, sono tuttavia escluse quelle che abbiano presentato domanda per essere ammesse a procedure concorsuali o quelle che sono già state ammesse a questa procedura e non sia stata disposta loro la continuazione dell'attività o questa sia cessata. L'istituto dei contratti di solidarietà spetta a tutto il personale dipendente (operai, impiegati e quadri), sono invece esclusi i dirigenti, gli apprendisti, i lavoratori a domicilio, gli stagionali assunti a tempo determinato e i lavoratori con anzianità aziendale inferiore a 90 giorni. I datori di lavoro che stipulano i contratti di solidarietà hanno diritto ad una riduzione all'ammontare della contribuzione previdenziale ed assistenziale in capo ad essi, a favore dei lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro. La riduzione contributiva è del 25% elevabile al 35% nel caso in cui l'accordo preveda una riduzione dell'orario superiore al 30%<sup>46</sup>. La legge prevede due tipologie di contratti di solidarietà: difensivi ed espansivi. La funzione primaria del **contratto di solidarietà difensivo o interno** è quella di evitare, in tutto o in parte, il "taglio" del personale (a seguito della dichiarazione di esubero) attraverso la riduzione dell'orario di lavoro con corrispondente diminuzione della retribuzione. La riduzione non può essere superiore al 60% dell'orario di lavoro giornaliero, settimanale o mensile. I CDS possono essere stipulati per una durata di 24 mesi,

---

<sup>46</sup> P. Cendon, *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale. IV aggiornamento*, Torino, Utet, 2008, p. 90.

con possibilità di proroga per ulteriori 24 mesi (per i lavoratori occupati nelle aree del Mezzogiorno può essere prevista una proroga di 36 mesi). L'importo dell'integrazione salariale derivante dal contratto di solidarietà è il medesimo della cassa integrazione guadagni (art. 3, d.lgs. 148/2015): ai lavoratori interessati spetta un trattamento di integrazione salariale pari all'80% della retribuzione persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro, nel limite del massimale mensile di integrazione salariale. Il **contratto di solidarietà espansivo o esterno**, invece, ha l'obiettivo di favorire nuove assunzioni in azienda. Si tratta di un contratto aziendale, stipulato con i sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative, che prevede da un lato una riduzione stabile dell'orario di lavoro (con conseguente riduzione della retribuzione), dall'altro, l'assunzione di nuovo personale a tempo indeterminato<sup>47</sup>. Nel 2019 i contratti di solidarietà espansivi sono stati sostituiti, dalla legge di conversione del Decreto Crescita, con i "contratti di espansione". Il contratto di espansione è stato oggetto di un importante rinnovamento da parte della legge di Bilancio del 2021. L'accesso al contratto di espansione, in origine previsto per il solo biennio 2019-2020 per le aziende con almeno mille dipendenti, viene estesa anche al 2021 e, solamente per quest'anno, il limite minimo delle unità lavorative che compongono l'organico è stato ridotto a 500 (250 nel caso di accordi finalizzati al prepensionamento). Lo scivolo

---

<sup>47</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 488-489.



pensionistico può avere una durata massima pari a cinque anni durante i quali l'azienda versa al lavoratore un'indennità mensile pari alla pensione lorda maturata, fino al raggiungimento dei requisiti per la pensione. Con la legge n. 183 del 2014 (c.d. *Jobs Act*) vengono rivisti gli ambiti di applicazione e il funzionamento dell'istituto dei contratti di solidarietà. Per le imprese estranee all'ambito della Cigs, a partire dal 2016, è prevista l'introduzione del Fondo di solidarietà residuale. La disciplina ne estende l'applicazione ai datori di lavoro che occupano dai cinque ai quindici dipendenti. I lavoratori possono stipulare, con le organizzazioni sindacali più rappresentative, degli accordi collettivi aziendali che prevedano una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare o ridurre i licenziamenti. Al raggiungimento di tale accordo, i datori di lavoro possono richiedere l'assegno di solidarietà: un nuovo ammortizzatore sociale che viene erogato dai fondi bilaterali o, in loro assenza, dal fondo di integrazione salariale.

## **2.4 I FONDI DI SOLIDARIETÀ**

Come accennato poco fa, i fondi di solidarietà rappresentano uno strumento di sostegno al reddito, una tutela per i lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa. Tale istituto opera in favore dei lavoratori dipendenti di aziende appartenenti a settori non rientranti nell'ambito di applicazione della Cigs. Oltre alla finalità sopra citata, i fondi

possono avere altri scopi: concedere ai lavoratori prestazioni integrative, in termini di importo o durata, rispetto a quelle già previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro; erogare assegni straordinari a quei lavoratori che, nei successivi cinque anni, raggiungeranno i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; contribuire al finanziamento di attività formative di riorganizzazione o aggiornamento professionale. La legge prevede tre modalità, tra loro alternative, di istituzione dei fondi:

- Ordinaria, l'istituzione avviene mediante accordi collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali, per tutte le imprese escluse dalla Cig che occupano più di cinque dipendenti;
- Alternativa, l'istituzione avviene sempre mediante accordi collettivi per settori esclusi dalla Cig, ma già dotati di Enti bilaterali consolidati, attraverso l'adeguamento dei propri fondi bilaterali già esistenti;
- Fondo di solidarietà bilaterale "residuale", valido per tutti i datori di lavoro che occupano più di cinque dipendenti che non usufruiscono della Cig e che non hanno attivato nessun fondo bilaterale di solidarietà<sup>48</sup>.

Quest'ultimo fondo, di regola, garantisce l'erogazione di una nuova prestazione, l'assegno di solidarietà. Si ricorre a questo trattamento di integrazione salariale (corrisposto per un periodo massimo di dodici mesi in un biennio mobile) in caso

---

<sup>48</sup> Prima del 2016 la soglia minima di applicazione dei fondi era 15.

di accordi collettivi aziendali, tra datori di lavoro e organizzazioni sindacali, che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro per evitare o ridurre licenziamenti collettivi o per giustificato motivo oggettivo plurimo. Solo nel caso di imprese occupanti più di 15 lavoratori, il fondo di integrazione salariale garantisce l'erogazione di un'altra prestazione: l'assegno ordinario. Quest'ultimo ha una durata massima di sei mesi in un biennio mobile e un importo almeno pari all'integrazione salariale. Inoltre, questo trattamento è previsto nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause che danno diritto alla Cigo o alla Cigs, a prescindere dall'intervento di un accordo sindacale di solidarietà. I fondi bilaterali, invece, in relazione a tali causali, assicurano l'erogazione di un assegno ordinario di importo almeno pari all'integrazione salariale. La durata massima della prestazione è di almeno 13 settimane in un biennio mobile e non superiore a quanto previsto per Cigo e Cigs. I fondi alternativi, infine, hanno obblighi contributivi predeterminati e l'obbligo di fornire ai lavoratori, per almeno sei mesi in un biennio mobile, dei trattamenti: l'assegno ordinario e/o l'assegno di solidarietà<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 491-492.

## 2.5 LE INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE

Nei casi di sospensione del rapporto di lavoro, il reddito dei lavoratori disoccupati (del settore privato) è tutelato dalle prestazioni ordinarie dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, gestita dall'Inps. L'evento che dà luogo all'indennizzo non è la disoccupazione in generale, ma soltanto l'inattività che deriva dall'estinzione o sospensione del rapporto di lavoro, sono quindi esclusi i soggetti in cerca di primo impiego. L'assicurazione in esame, attualmente, riguarda solamente la disoccupazione involontaria. In passato la prestazione veniva erogata anche in caso di dimissioni, di licenziamenti senza preavviso o di astensione dal lavoro per serrata, nonché nei periodi non lavorativi dei rapporti di lavoro stagionali e nei rapporti di lavoro a tempo parziale verticale. La funzione propria di tale indennità è quella di indennizzo e non di integrazione della retribuzione. Viene corrisposta a partire dall'ottavo giorno di disoccupazione, se questa è volontaria la decorrenza è posticipata a trenta giorni<sup>50</sup>. L'indennità ordinaria di disoccupazione si applica a tutti i lavoratori subordinati ad eccezione dei lavoratori con impiego parziale. Sono soggetti all'obbligo dell'assicurazione anche i lavoratori autonomi, gli associati in partecipazione e i soci di cooperative di lavoro che sono stati qualificati come subordinati. Per beneficiare di questo trattamento, è richiesta un'anzianità assicurativa pari ad almeno due anni oltre ad un anno di contribuzione

---

<sup>50</sup> P. Cendon, *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale. IV aggiornamento*, Torino, Utet, 2008, p. 93.

nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro. I lavoratori precari e stagionali oltre ai dipendenti di imprese del settore artigiano maturano il diritto all'indennità (fermo restando il requisito dell'anzianità assicurativa) con lo svolgimento di 78 giornate lavorative in un anno. Ai lavoratori agricoli sono invece richieste almeno 101 giornate di contribuzione nel biennio. L'indennità è corrisposta per un tempo massimo di 180 giorni (nel caso di licenziamento per giusta causa il termine massimo è ridotto di trenta giorni). La durata della prestazione per i lavoratori che hanno meno di cinquanta anni è stata elevata a sette mesi, per coloro che invece hanno un'età pari o superiore a cinquanta anni è stata elevata a nove mesi<sup>51</sup>. La fruizione degli ammortizzatori sociali conseguenti la perdita del posto di lavoro, però, comporta per il beneficiario degli obblighi di disponibilità e partecipazione nella ricerca di una nuova occupazione: si tratta del cosiddetto principio di condizionalità. Tale principio ha una duplice funzione: da un lato, incentivando la partecipazione del disoccupato nel processo di ricollocazione, rendere più efficaci le politiche attive, dall'altro evitare comportamenti fraudolenti da parte dei beneficiari dei sussidi. Il principio di condizionalità rappresenta, quindi, un collegamento tra le misure di sostegno al reddito e le misure finalizzate al reinserimento nel mondo del lavoro. Il *Jobs Act*, riconfermando quanto già sancito dalla Legge Fornero, subordina l'erogazione dei

---

<sup>51</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 332.

trattamenti di sostegno al reddito alla regolare partecipazione del disoccupato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale (proposti dagli organi competenti) e ad iniziative di attivazione lavorativa, in aggiunta a ciò, l'eventuale rifiuto di un'offerta di lavoro "congrua" può comportare la perdita del sussidio. La domanda di uno dei trattamenti di disoccupazione equivale ad una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e, tale domanda, viene trasmessa dall'Inps all'Anpal (Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro). I beneficiari di tali prestazioni, quindi, in caso di non adempimento agli obblighi previsti dal patto di servizio personalizzato e in assenza di giustificato motivo oggettivo, sono soggetti ad un regime sanzionatorio. Le sanzioni previste, in base alla gravità dell'inadempimento, sono: decurtazione di un quarto della mensilità; sospensione di una mensilità; decadenza dalla prestazione; decadenza dallo stato di disoccupazione. La norma definisce "congrua" l'offerta di lavoro che presenta: coerenza con le esperienze e competenze maturate dal disoccupato; adeguata distanza del luogo di lavoro dal domicilio nonché raggiungibile mediante mezzi di trasporto pubblico; retribuzione prevista superiore di almeno il 20% rispetto all'indennità di disoccupazione percepita nell'ultimo mese precedente<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 508-509.

### 2.5.1 Indennità di mobilità

L'indennità di mobilità, introdotta dalla l. n. 223/1991, svolge essenzialmente un ruolo compensativo: il fine è quello di provvedere ai bisogni dei lavoratori che, essendo divenuti definitivamente esuberanti, non possono più contare sull'intervento straordinario della Cassa integrazione e sul mantenimento del posto di lavoro. Le aziende in Cigs che non possono garantire il rimpiego del personale precedentemente sospeso devono, prima di procedere con i licenziamenti, seguire una particolare procedura di riduzione del personale che termina con la messa in mobilità dei lavoratori licenziati. La stessa procedura deve essere seguita qualora si verifichi la fattispecie del licenziamento collettivo ovvero quando un'impresa con più di 15 dipendenti intende effettuare, nell'arco di 120 giorni, almeno cinque licenziamenti. In caso di non sussistenza del requisito quantitativo o temporale viene applicata la disciplina sui licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo. Sia nel caso di riduzione del personale da parte di aziende in Cigs sia nel caso di licenziamento collettivo, la procedura di riduzione del personale che precede il licenziamento e la messa in mobilità si compone di due fasi: una sindacale e una amministrativa. Nel corso di queste fasi, il datore di lavoro e le organizzazioni sindacali cercano soluzioni alternative al licenziamento: nel caso di non accordo, la procedura si conclude con la messa in mobilità dei lavoratori<sup>53</sup>. Possono essere

---

<sup>53</sup> P. Cendon, *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale. IV aggiornamento*, Torino, Utet, 2008, p. 95.

beneficiari della prestazione solamente i lavoratori che sono stati iscritti nelle liste di mobilità. Un altro requisito è il titolo dello stato di disoccupazione che deve essere conseguente ad un evento che ha condotto all'attivazione della procedura di mobilità. La legge, inoltre, al fine di contrastare pratiche poco trasparenti, prevede un requisito soggettivo: la prestazione può essere concessa soltanto ai lavoratori che hanno in essere un rapporto di lavoro continuativo (non a termine) e che godono di un'anzianità lavorativa di almeno dodici mesi, di cui almeno sei di lavoro effettivamente prestato. I soggetti beneficiari della prestazione hanno, però, anche degli obblighi: come per i cassaintegrati, può essere imposto loro l'impiego in lavori socialmente utili dove l'eventuale rifiuto, senza giustificato motivo, comporta la perdita del beneficio. La prestazione è, inizialmente, di importo pari al trattamento straordinario di integrazione salariale, dopo il dodicesimo mese di godimento viene ridotto all'80% del trattamento straordinario. Per quanto riguarda la durata, in base all'età del lavoratore, oscilla tra 12 e 36 mesi. Per i lavoratori delle aree del Mezzogiorno (zone con elevato tasso di disoccupazione) la durata massima della prestazione è elevata a 48 mesi, aumentabile fino a 120 mesi per i lavoratori con una certa anzianità lavorativa (una sorta di prepensionamento). Si tratta della cosiddetta mobilità lunga. Il trattamento, però, è soggetto ad un limite di durata generale: l'indennità di mobilità non può essere corrisposta per un periodo superiore all'anzianità lavorativa maturata dal lavoratore presso l'impresa che ha attivato la procedura (questa disposizione non può, comunque, andare a limitare la durata



minima della prestazione pari a dodici mesi). Il diritto alla prestazione si estingue, oltre alla scadenza dei termini sopra citati, quando il disoccupato viene assunto (con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato) o matura il diritto alla pensione di vecchiaia. L'impresa che colloca i lavoratori in mobilità è chiamata a corrispondere all'Inps una somma pari a sei volte il trattamento mensile spettante al lavoratore (solo in caso di consenso del sindacato sulla mobilità la somma viene dimezzata), si tratta della cosiddetta "tassa di ingresso"<sup>54</sup>. La legge n. 92 del 2012, meglio conosciuta come Riforma Fornero, ha disposto il graduale abbandono dell'indennità di mobilità andandola a sostituire con l'Aspi, un altro istituto che osserveremo più avanti. Dal 1° gennaio 2017 è stata abrogata l'indennità di mobilità ordinaria, la possibilità di iscrizione nelle liste di mobilità e i relativi incentivi per l'assunzione dei lavoratori iscritti in tali liste. Con riguardo all'ultimo punto, i lavoratori in mobilità fino al 31 dicembre 2016 potevano essere assunti con contratto di lavoro a termine (di durata non superiore a dodici mesi) e, in tal caso, la quota contributiva a carico del datore di lavoro era pari a quella prevista per gli apprendisti. Tale beneficio contributivo, nel caso in cui il rapporto avesse assunto la forma di contratto a tempo indeterminato, sarebbe stato prolungato per ulteriori dodici mesi. In aggiunta, se il lavoratore avesse percepito l'indennità di mobilità, al datore di lavoro sarebbe stato concesso un ulteriore contributo

---

<sup>54</sup> M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007, p. 319-322.

economico (di importo pari al 50% dell'indennità di mobilità percepita dal lavoratore). Gli incentivi previsti dalla legge n. 223/1991 continueranno ad essere applicati, fino alla loro naturale scadenza, per le assunzioni, trasformazioni o proroghe effettuate entro il 31 dicembre 2016. Dal 1° gennaio 2017 il datore di lavoro è tenuto a corrispondere, ad ogni lavoratore licenziato, solamente il 50% del trattamento mensile iniziale Aspi per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni (il contributo è moltiplicato per tre volte se la dichiarazione di eccedenza del personale non è stata oggetto di accordo sindacale).

#### 2.5.2 ASpI

Ritornando a quanto introdotto poco fa, la legge n. 92 del 2012 ha riformato il sistema di tutela contro la disoccupazione involontaria (rappresentato dall'indennità di disoccupazione e di mobilità) introducendo l'ASpI (Assicurazione Sociale per l'Impiego) e la mini-ASpI, una sua variante. L'ASpI è un ammortizzatore sociale avente il fine di tutelare e sostenere economicamente il lavoratore che ha perso la propria occupazione per ragioni che non dipendono dalla sua volontà. Con l'introduzione della riforma si è assistito, da un lato, all'estensione della disciplina a delle categorie di lavoratori che prima erano escluse (quali apprendisti, soci lavoratori di cooperative e personale artistico con rapporto di lavoro subordinato e dipendenti delle pubbliche amministrazioni con contratto a tempo determinato), dall'altro lato, alla conferma dell'esclusione dei dipendenti pubblici con rapporto

di lavoro a tempo indeterminato e degli operai agricoli. Per poterne usufruire sono richiesti, però, tre requisiti: devono essere trascorsi almeno due anni dal versamento del primo contributo da parte del lavoratore; nell'ultimo biennio, precedente alla richiesta dell'ASpI, deve essere stato versato almeno un anno di contributi; lo stato di disoccupazione in cui verte il lavoratore deve essere involontario. Il trattamento non è dovuto in caso di risoluzione consensuale del rapporto o di dimissioni (ad eccezione di quelle presentate per giusta causa<sup>55</sup>). I lavoratori che non hanno diritto all'ASpI sono: coloro che hanno un contratto di collaborazione coordinato e continuativo e che ricevono, quindi, una prestazione commisurata al reddito percepito, i lavoratori stranieri con permesso di lavoro stagionale e i dipendenti della pubblica amministrazione con contratto a tempo indeterminato. La prestazione viene versata mensilmente e la sua durata dipende dall'età anagrafica del richiedente: per coloro che hanno meno di 55 anni, l'indennizzo è previsto per dodici mesi; a coloro che hanno più di 55 anni, spetta per diciotto mesi. Per quanto riguarda l'importo, l'ammontare è pari al 75% della retribuzione media mensile degli ultimi due anni. L'importo della prestazione non può comunque essere superiore ad un limite massimo di legge (fissato annualmente). Infine, l'importo viene ridotto del 15% dopo i primi sei mesi di trattamento e di un ulteriore 15%

---

<sup>55</sup> Le dimissioni per giusta causa si configurano quando determinate circostanze vanno a minare il rapporto di lavoro, tanto da impedire la prosecuzione dello stesso. In altre parole, quando un avvenimento rende impossibile continuare a lavorare in un determinato ambiente e la volontà di mettere fine al rapporto di lavoro ha delle giustificazioni ben radicate.

dopo il dodicesimo mese. L'art. 2 della l. n. 92/2012 prevede dei casi di sospensione o riduzione del trattamento qualora il lavoratore trovi un nuovo impiego. Se il soggetto assicurato instaura un rapporto di lavoro subordinato, l'erogazione della prestazione è sospesa d'ufficio per un periodo massimo di sei mesi; se l'occupazione ha natura meramente occasionale, il soggetto continua a percepire l'indennità, purché non riceva dall'attività lavorativa compensi superiori a 3.000 euro (al netto dei contributi previdenziali) nel corso dell'anno solare. Se, infine, il lavoratore intraprende un lavoro autonomo o parasubordinato dal quale percepisce un reddito inferiore al livello minimo utile alla conservazione dello stato di disoccupazione, deve, a pena di decadenza, darne comunicazione all'Inps entro un mese dall'inizio dell'attività. Il lavoratore che ha ottenuto l'Aspi può perdere il beneficio se: non è più in stato di disoccupazione; è stato riassunto con contratto di lavoro subordinato avente durata superiore a 6 mesi; ha iniziato un'attività autonoma senza averne dato comunicazione all'Inps; ha raggiunto il pensionamento; riceve un assegno ordinario di invalidità; ha rifiutato un'offerta di lavoro con compenso superiore (di almeno il 20%) all'importo lordo dell'indennità di disoccupazione percepita. Per quanto riguarda, invece, la mini-ASpI, citata all'inizio del paragrafo, si tratta del trattamento di disoccupazione riservato ai lavoratori che non hanno i requisiti per accedere alle prestazioni Aspi. In altri termini, va a sostituire l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. L'indennità in questione spetta, comunque, ai lavoratori che vantano almeno tredici

settimane di contribuzione nell'ultimo anno. La durata di godimento del trattamento equivale alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi dodici mesi, da cui devono essere detratti gli eventuali periodi di indennità già usufruiti. L'importo è, invece, il medesimo di quello previsto dall'ASpI. Infine, la fruizione dell'indennità può essere temporaneamente sospesa solo per periodi di lavoro subordinato di durata inferiore a cinque giorni. La l. n. 92/2012, quindi, ha sancito il superamento della funzione indennitaria del trattamento di disoccupazione in favore di quella assicurativa, secondo la quale la stessa prestazione dipenderebbe in modo diretto dalla contribuzione. Una svolta si ha anche per quanto riguarda il superamento della concezione di tutela del lavoro in crisi rappresentata dalla "protezione" della capacità produttiva del lavoratore e dell'azienda in favore dell'idea, opposta, di "tutela nel mercato". Questa nuova concezione è in linea con l'indebolimento della tutela reale in caso di licenziamento illegittimo (a seguito della modifica dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori) ma rischia di alterare la funzione del sistema di protezione sociale. Il carattere assicurativo di questo trattamento di disoccupazione è confermato dalla rideterminazione, su base annuale, delle prestazioni in funzione dell'aliquota effettiva di contribuzione e in base alle previsioni sull'andamento congiunturale. Dopo poco tempo dalla loro introduzione, però, l'ASpI e la mini-

ASpI vengono convertite nella NASpI: la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, istituita dal d.lgs. n. 22 del 2015<sup>56</sup>.

### 2.5.3 NASpI

Questa indennità sostituisce, dal 1° maggio 2015 i precedenti ammortizzatori sociali previsti dalla l. n. 92/2012: ASpI e mini-ASpI. Questo trattamento viene erogato mensilmente dall'Inps ed è finanziato attraverso il versamento di contributi obbligatori a carico dei lavoratori (per la maggior parte) e dei datori di lavoro: la legge prevede che il datore versi ogni mese all'Inps un contributo per ogni rapporto di lavoro a tempo determinato e un contributo *una tantum* per ogni interruzione di un rapporto lavorativo non dipendente dalla volontà del lavoratore. I presupposti di accesso alla NASpI sono gli stessi di quelli previsti per l'ASpI. Il lavoratore per poter percepire il trattamento, salvo presentazione di apposita domanda all'Inps, deve: trovarsi in stato di disoccupazione involontaria; aver versato, nei quattro anni precedenti al suo stato di disoccupazione, almeno tredici settimane di contributi (requisito contributivo); aver svolto almeno trenta giornate di effettivo lavoro, nei dodici mesi che precedono la disoccupazione (requisito lavorativo). La norma si riferisce alla disoccupazione involontaria ma, la NASpI, viene riconosciuta anche a quei lavoratori che interrompono volontariamente il rapporto lavorativo per

---

<sup>56</sup> A. Di Stasi, *Tecniche ed ideologie nelle riforme del Diritto del lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018, p. 179-180.

risoluzione consensuale avviata a seguito della procedura conciliativa o a seguito di dimissioni se avvenute per giusta causa. L'Inps precisa che l'indennità viene riconosciuta anche a quei lavoratori che perdono l'occupazione in seguito al rifiuto di trasferirsi presso altra sede (se distante più di 50 chilometri dal proprio domicilio e/o mediamente raggiungibile con i mezzi pubblici in almeno 80 minuti), che si dimettono durante il periodo tutelato di maternità o che subiscono un licenziamento disciplinare. A fronte di quanto detto si può affermare, quindi, che sono esclusi dal beneficio della disoccupazione NASpI solamente quei lavoratori il cui rapporto di lavoro è stato interrotto per dimissioni volontarie o risoluzione consensuale, per cause quindi differenti da quelle sopra citate. Come con l'ASpI, il lavoratore disoccupato ha diritto a ricevere un sostegno al reddito ma, allo stesso tempo, ha degli obblighi di attivazione nella ricerca di un nuovo lavoro. Il lavoratore, infatti, è tenuto a sottoscrivere con il Centro per l'impiego un "patto di servizio personalizzato" e la sua disponibilità ad essere attivo nella ricerca di una nuova occupazione deve perdurare per tutto il periodo di godimento dell'indennità NASpI a pena di decadenza. L'ammontare dell'indennità è pari al 75% della retribuzione media percepita dal lavoratore nei quattro anni che precedono la richiesta. L'indennità mensile, tuttavia, non può superare una certa soglia, rivalutata annualmente secondo gli indici Istat, di circa 1.300 euro. L'importo, inoltre, a partire dal quarto mese di fruizione diminuisce progressivamente in misura del 3% ogni mese. La durata di erogazione dell'indennità è prestabilita dalla legge e varia

in base alla contribuzione che ogni lavoratore ha corrisposto. Di norma, viene erogata per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni. Gli articoli 9 e 10 della più volte citata normativa sulla NASpI, disciplinano la compatibilità tra l'indennità NASpI e l'eventualità che il beneficiario instauri un rapporto di lavoro durante il periodo di fruizione. In tal caso, a seconda del tipo di lavoro instaurato, può essere prevista la sospensione o la riduzione dell'indennità di disoccupazione. Il lavoratore è tenuto a comunicare all'INPS, entro 30 giorni dall'instaurazione, la data di inizio dell'occupazione e il reddito presumibile. La sospensione dell'indennità è prevista quando il lavoratore instaura un rapporto di lavoro subordinato, purché non superi i sei mesi di durata e il reddito annuale che ne deriva sia superiore ad una soglia di circa 8.000 euro annui (la durata massima in cui la NASpI può essere sospesa d'ufficio, per poi riprendere automaticamente al termine dell'attività lavorativa in questione, è di sei mesi). Se, invece, la suddetta soglia non viene superata, il trattamento non è sospeso ma ridotto di un importo pari all'80% dei redditi previsti. Lo stesso meccanismo è previsto per il disoccupato che intraprende un'attività di lavoro autonomo. Il diritto di fruizione dell'indennità NASpI viene revocato se: il lavoratore perde il suo stato di disoccupazione; inizia a prestare lavoro subordinato o autonomo senza darne le dovute comunicazioni all'INPS; raggiunge i requisiti previsti per beneficiare della



pensione di vecchiaia o di quella anticipata; acquisisce il diritto di fruire dell'assegno ordinario di invalidità<sup>57</sup>.

#### 2.5.4 Dis-Coll

L'art. 15 del d.lgs. n. 22 del 2015 introduce la Dis-Coll, un'indennità di disoccupazione riservata ai lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa che sono rimasti involontariamente privi della propria occupazione. Tale misura è stata istituita in via sperimentale per il 2015 per poi essere, più volte, prorogata da successivi interventi normativi. L'art. 7 della l. n. 81 del 2017 ha convalidato la prestazione, rendendola strutturale, e ne ha consentito l'estensione ai collaboratori a progetto (co.co.pro) nonché agli assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio. In sostanza, si tratta di una prestazione economica a favore dei disoccupati che hanno perso involontariamente la propria occupazione e che sono iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA. Per poterne fare richiesta, inoltre, occorre avere almeno un mese di contribuzione nel periodo compreso tra il primo giorno dell'anno solare precedente l'evento generatore della disoccupazione e l'evento stesso. Restano quindi esclusi dalla misura: i collaboratori che hanno maturato la pensione; i titolari di partita IVA; gli amministratori, i sindaci e i revisori di società; le associazioni o altri enti con

---

<sup>57</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, p. 502-504.

o senza personalità giuridica. Se la richiesta della Dis-Coll viene presentata entro otto giorni dalla cessazione del rapporto di collaborazione o assegno/dottorato di ricerca con borsa di studio decorre dall'ottavo giorno successivo la cessazione se, invece, è presentata oltre l'ottavo giorno successivo alla cessazione, decorre dal giorno successivo alla presentazione della domanda. Se la domanda viene presentata durante il periodo di maternità o degenza ospedaliera indennizzati, decorre dall'ottavo giorno successivo alla fine di tale periodo mentre, se presentata al termine del periodo di maternità o di degenza ospedaliera ma comunque entro i termini di legge, dal giorno successivo alla presentazione della domanda. L'indennità è corrisposta mensilmente per una durata pari alla metà dei mesi di contribuzione versati nel periodo compreso tra il primo giorno dell'anno solare precedente l'evento di cessazione del rapporto lavorativo e l'evento stesso (nel calcolo della durata, non sono conteggiati i periodi contributivi che hanno già dato luogo all'erogazione della prestazione, né sono riconosciuti i contributi figurativi per i periodi di godimento dell'indennità<sup>58</sup>). In ogni caso, la prestazione può essere corrisposta per un massimo di sei mesi. L'importo dell'indennità di disoccupazione è proporzionale al reddito medio mensile<sup>59</sup> del richiedente: se il reddito è inferiore

---

<sup>58</sup> Commi 6-7, art. 15, d.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015.

<sup>59</sup> Il reddito medio mensile si ottiene dividendo il reddito imponibile ai fini previdenziali risultante dal versamento dei contributi effettuati (derivanti dai rapporti di collaborazione in relazione ai quali è riconosciuto il diritto all'indennità relativo all'anno in cui si è verificata la cessazione del rapporto di lavoro e all'anno civile precedente) per il numero di mesi di contribuzione o frazione di essi, ovvero i mesi o le frazioni di mese di durata del rapporto di collaborazione.

a 1.227,55 euro (importo rivalutato ogni anno sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati dell'anno precedente), l'indennità è pari al 75% del reddito medio mensile; se, invece, il reddito è inferiore al limite sopra citato, viene corrisposto il 75% di 1.227,55 euro maggiorato del 25% della differenza tra il reddito medio mensile e 1.227,55 euro. A partire dal quarto mese di fruizione, l'indennità Dis-Coll si riduce, su base mensile, del 3%. Qualora il beneficiario iniziasse a svolgere un'attività lavorativa in forma autonoma e il reddito derivante fosse superiore ad una certa soglia (4.800 euro per lavoro autonomo e 8.000 euro per lavoro parasubordinato), l'importo dell'indennità verrebbe ridotto in misura pari all'80% del reddito previsto (il periodo di riferimento è quello che intercorre tra la data di inizio dell'attività e la data in cui termina il periodo di godimento dell'indennità o, se antecedente, la fine dell'anno in corso). In caso di omessa comunicazione del reddito presumibile all'Inps, il beneficiario decade dal diritto alla Dis-Coll dal momento in cui ha inizio l'attività lavorativa autonoma o l'impresa individuale. La normativa prevede altri casi di decadenza dal beneficio: perdita dello stato di disoccupazione; titolarità di trattamenti pensionistici diretti; acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità (salvo il caso in cui il beneficiario opti per l'indennità Dis-Coll); inosservanza degli obblighi per la partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale. Il lavoratore decade dal diritto di percepire

l'indennità anche in caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato di durata superiore a cinque giorni; qualora la durata del contratto fosse inferiore, la Dis-Coll viene sospesa d'ufficio, con possibilità di ripresa della decorrenza dal momento della sospensione.

#### 2.5.5 Asdi

L'Asdi (Assegno di disoccupazione) è un ulteriore strumento di sostegno al reddito e dell'occupazione in caso di perdita del lavoro. Tale assegno spetta ai lavoratori che hanno beneficiato della NASpI, per la sua intera durata, ma non hanno trovato un nuovo impiego e si trovano, pertanto, in una condizione economica di bisogno. Introdotto dall'art. 16 del d.lgs. n. 22 del 2015, l'Asdi è una misura sperimentale inizialmente prevista per il solo 2016 per poi essere rifinanziata negli anni successivi. Dal 1° gennaio 2018, però, l'Assegno di disoccupazione viene sostituito dal Reddito di inclusione (REI). Per coloro che hanno già maturato i requisiti entro tale data è prevista un'eccezione. L'erogazione di tale beneficio è subordinata alle risorse stanziare dal legislatore e pertanto, il sostegno economico non potrà essere erogato esaurite le risorse del Fondo. La misura è, per questo motivo, prioritariamente riservata ai disoccupati appartenenti a nuclei familiari in cui sia presente almeno un minorenni o a coloro che hanno almeno 55 anni e non sono ancora in possesso dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o per quello anticipato. Bisogna, inoltre, presentare l'attestazione ISEE in corso di validità, dalla

quale risulti un valore dell'indicatore non superiore a cinque mila euro. Per accedere all'Asdi, come agli altri trattamenti di disoccupazione, bisogna sottoscrivere un patto di servizio personalizzato presso un Centro per l'impiego. Con tale patto, il destinatario dell'indennità si impegna a essere attivo nella ricerca di una nuova occupazione, di essere disponibile a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione e ad accettare adeguate proposte di lavoro. L'Asdi decorre dal giorno successivo il termine del periodo di godimento della NASpI e viene erogato mensilmente per una durata massima di sei mesi. Possono richiedere l'Asdi solo coloro che non ne hanno già usufruito per più di sei mesi nei dodici mesi precedenti il termine del periodo di fruizione della NASpI o, comunque, per più di due anni nel quinquennio precedente lo stesso termine. L'ammontare dell'Asdi è pari al 75% dell'ultima indennità NASpI percepita e non può eccedere l'importo dell'assegno sociale. La cifra può essere aumentata in base ai carichi familiari del lavoratore: l'importo è maggiorato di un ammontare pari ad un quinto dell'assegno sociale per il primo figlio a carico e sono previsti ulteriori incrementi nel caso in cui i figli a carico siano più di uno. È prevista una decurtazione dell'importo dell'assegno di disoccupazione, pari ad un quarto di una mensilità, in caso di: mancata presentazione del beneficiario dell'Asdi, senza giustificato motivo, alla convocazione da parte del Centro per l'impiego competente o mancata partecipazione alle iniziative di orientamento. In caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato o avvio di attività lavorativa in forma autonoma o

di impresa individuale, invece, l'Asdi è ridotta di un importo pari all'80% del reddito previsto da anzidetta occupazione. Il diritto di fruizione dell'assegno decade, in aggiunta ai casi previsti per la NASpI, per: instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato di durata superiore a sei mesi che comporta la perdita dello stato di disoccupazione; superamento della soglia massima dell'ISEE; mancata presentazione di una nuova DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica)<sup>60</sup>, entro i 30 giorni dalla scadenza di validità dell'ISEE; mancata comunicazione dei redditi da lavoro; acquisizione della titolarità di trattamenti assistenziali o pensionistici. Ci sono anche delle circostanze in cui l'erogazione dell'assegno non decade ma viene sospesa, come in caso di: mancato aggiornamento della DSU ai fini del calcolo ISEE; stipula di un contratto di lavoro subordinato di durata inferiore a sei mesi; scadenza del periodo di validità dell'ISEE corrente.

---

<sup>60</sup> La Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) è un documento che contiene dati autodichiarati dall'utente e dati forniti dall'Agenzia delle Entrate e dall'INPS. Attraverso la DSU precompilata è possibile richiedere l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE).

**Capitolo 3**

**MISURE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA**

**EPIDEMIOLOGICA:**

**AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA**

**3.1 PREMESSA: AMMORTIZZATORI SOCIALI E CRISI AZIENDALE**

Innanzitutto, per “crisi aziendale” si fa riferimento ad una serie di situazioni di tipo organizzativo, produttivo, tecnico, economico che impediscono il proseguimento dell’ordinaria attività e, di conseguenza, aumenta il rischio di una riduzione o cessazione dell’attività stessa. Da un punto di vista lavoristico, in base alla volontà di salvaguardare o meno l’attività dell’impresa in difficoltà, le soluzioni per fronteggiare la crisi aziendale sono essenzialmente due: sostegno al reddito o risoluzione dei rapporti di lavoro. Da un punto di vista non solo lavoristico, invece, si tengono in considerazione anche gli interessi dei soggetti esterni al rapporto di lavoro, tra cui i creditori dell’imprenditore. La sopravvivenza o meno dell’impresa dipende, quindi, anche dalla convenienza dei soggetti che, sull’esercizio dell’attività o sul valore economico commerciale dei beni aziendali, hanno delle aspettative di soddisfazione creditoria. Al contempo, ci sono altri fattori che possono determinare o, eventualmente, limitare le modalità di utilizzo degli strumenti destinati alla continuità aziendale e all’integrazione del reddito dei

lavoratori: basti pensare ai vincoli economici derivanti dall'appartenenza all'Unione europea che possono condizionare, in negativo, forme di sostegno alle imprese oppure alle emergenze derivanti da catastrofi naturali o, come nel caso odierno, sanitarie le quali possono determinare l'adozione di misure eccezionali da parte dello Stato volte ad evitare il fallimento definitivo delle imprese. La continuità aziendale deriva da una scelta politica che può tramutarsi nell'utilizzo di strumenti volti al recupero produttivo o, in alternativa, alla cessione dell'attività piuttosto che alla liquidazione aziendale. Gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (in particolare la Cassa integrazione guadagni per crisi) rappresentano, senz'altro, un importante strumento che manifesta la sua efficacia nelle più svariate situazioni di crisi aziendale: dalla temporanea difficoltà, all'insolvenza fino alla cessazione dell'impresa. Si pensi all'espansione, che ha avuto nel tempo, la Cigs per crisi nel decennio '75/'85 caratterizzato non solo dalla crisi economica ma anche da quella sociale, in relazione alla situazione occupazionale locale e alla situazione produttiva del settore. Con la l. n. 223 del 23 luglio 1991 si tentò di contenere l'uso anomalo della Cigs: il legislatore espresse la non praticabilità dello strumento nelle ipotesi di esubero, strutturale e definitivo, del personale. La grave crisi della seconda metà del 2000 determinò l'emanazione di interventi normativi volti ad estendere gli ammortizzatori sociali oltre gli ambiti oggettivi, soggettivi e di durata, previsti dalla l. n. 223/1991, con un meccanismo di deroga finalizzato a consentire un uso della Cig perlopiù assistenziale in favore sia dei lavoratori che



delle aziende. Con la l. n. 92 del 28 giugno 2012 e il d.lgs. n. 148 del 14 settembre 2015 l'istituto della Cig è stato riportato alla sua funzione originaria di sostegno alle imprese con prospettiva di ripresa produttiva mentre, a partire dal 1° gennaio 2016, la Cigs concorsuale è stata abolita e nelle causali della Cigs è stato incluso il contratto di solidarietà. Il d.lgs. n. 148/2015 ha riunificato la materia degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro stabilendo regole per entrambi gli interventi e perfezionando il sistema dei Fondi di solidarietà destinato a quei datori di lavoro con rischio di inattività molto basso. Molte delle fattispecie che rientrano sotto il termine generale di “crisi di impresa” assumono importanza sia per il diritto del lavoro sia per il diritto delle procedure concorsuali, incidendo quindi contemporaneamente sull'interesse soddisfacente dei creditori e su quello dei lavoratori alla conservazione dell'occupazione (interessi non sempre coincidenti). La disciplina normativa dello “stato di insolvenza” è stata, progressivamente, accostata a quella lavoristica della crisi aziendale e ne ha acquisito la finalità conservativa dei fattori produttivi e occupazionali. Con il d.lgs. n. 14 del 12 gennaio 2019 si predispongono dei meccanismi che consentono un tempestivo risanamento delle imprese ai primi segnali di crisi e/o la continuità aziendale e la conservazione, attraverso la cessione dell'attività produttiva, di almeno parte dell'occupazione. La Cigs originariamente era destinata anche alle imprese in stato di insolvenza e operava anche qualora non fosse stata disposta la continuazione dell'attività o questa fosse cessata. La minore tutela per i lavoratori dipendenti di imprese

destinate alla cessazione dell'attività ha trovato una compensazione temporanea in una normativa di tipo derogatorio contenuta nell'art. 21 del d.lgs. n. 148/2015. Tale articolo ha disposto la proroga, per il triennio 2016/2018, della Cigs per crisi aziendale nel caso in cui, nonostante la mancata ripresa dell'attività, vi siano concrete prospettive di rapida cessione dell'azienda. Successivamente, l'art. 44 del d.l. n. 109/2018 ha previsto una nuova ipotesi di Cigs per cessazione di attività anche in favore delle imprese in procedura concorsuale nei casi in cui sussistano concrete possibilità di cessione dell'attività con riassorbimento dell'occupazione o prospettive di reindustrializzazione della produzione. Rispetto alla misura precedente, questo provvedimento presuppone la cessazione dell'attività o l'apertura di una procedura di licenziamento collettivo. L'attuale disciplina delle procedure concorsuali, pur perseguendo l'obiettivo della tutela dell'occupazione, privilegia gli interessi dei creditori a discapito di quelli dei lavoratori. Riguardo al tema del licenziamento individuale, il d.lgs. n. 14/2019 consente al datore di recedere dal rapporto di lavoro per impossibilità di continuare o trasferire l'azienda. Per quanto riguarda invece il licenziamento collettivo, il suddetto decreto prevede una semplificazione della procedura che potrebbe diventare, addirittura, facoltativa. In aggiunta, non viene confermata la NASpILG (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego nella Liquidazione Giudiziale): strumento di sostegno al reddito rappresentato da un'erogazione anticipata della NASpI spettante ai lavoratori rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 22 del 2015. L'anticipo del

trattamento di disoccupazione involontaria era un valido strumento di bilanciamento tra l'interesse dei creditori e dei lavoratori. Le ragioni della mancata approvazione sono due: evitare i maggiori oneri che ne sarebbero derivati per il sistema previdenziale e la possibilità di beneficiare di uno strumento che prevede, per il 2020, la Cigs per cessazione di attività in presenza di concrete prospettive di cessione della stessa. In realtà, oltre tali ragioni, la mancata integrazione del reddito dei lavoratori sospesi, sottintende la volontà di non favorire la continuazione dell'attività. L'assenza di strumenti a tutela dei lavoratori, infatti, induce il datore ad abbandonare la ricerca di soluzioni e prediligere la via dei licenziamenti quando la cessione dell'attività appare complessa. Allo stesso tempo, la liquidazione dei beni e la conseguente risoluzione dei rapporti con possibilità di accesso alla NASpI vengono, tendenzialmente, percepite in modo positivo dal lavoratore rispetto alla totale mancanza di reddito per un periodo indefinito. La totale mancanza di interesse a mantenere in vita i rapporti di lavoro determina l'arretramento dell'ammortizzatore sociale. Nella maggior parte dei casi, le procedure destinate ad offrire sostegno alle grandi imprese in crisi e ai lavoratori dipendenti vengono erogate dal Ministero dello sviluppo economico (Mise). Le iniziative di competenza del Mise hanno il fine di: supportare i processi di riorganizzazione e ristrutturazione

(comprese le aree di crisi complessa<sup>61</sup>); proporre soluzioni per il superamento delle criticità economiche, finanziarie, organizzative e occupazionali; attenuare, mediante l'utilizzo degli ammortizzatori sociali, le conseguenze della crisi per i lavoratori. Negli anni 2018/2019 vengano emanati dei provvedimenti volti a limitare i licenziamenti collettivi attraverso la Cigs la quale torna ad avere la sua originaria funzione di assistenza in situazioni di esubero strutturale del personale. La l. 223/1991 e il d.lgs. 148/2015, nella loro originaria impostazione, precludevano l'uso della Cigs nei casi di cessazione dell'attività e consentivano al datore di lavoro, in tali casi, di procedere ai licenziamenti collettivi. Per limitare i licenziamenti, sono stati emanati dei provvedimenti temporanei anticrisi. In ordine di tempo, il primo provvedimento è quello previsto per gli anni 2019/2020 consistente nella concessione della Cigs per cessazione di attività (in deroga ai limiti temporali e causali previsti dal d.lgs. 148/2015) che neutralizza i licenziamenti anche nelle imprese che hanno cessato la loro attività o sono prossime a farlo. Anche in assenza di una reale prospettiva di cessione o di un adeguato programma di riorganizzazione presentato dall'azienda, i lavoratori possono contare sull'ammortizzatore sociale che va ad attutire l'emergenza occupazionale. Procedendo in ordine temporale, nell'ottobre 2018 viene modificato l'art. 22 del

---

<sup>61</sup> Con l'espressione "area di crisi complessa" si fa riferimento alle aree caratterizzate da recessione economica e alti tassi di disoccupazione in cui imprese di medio-grande dimensione, appartenenti ad un settore ad elevata specializzazione sul territorio, entrano in crisi.

d.lgs. 148/2015. La norma, nella sua versione originaria, autorizzava per il biennio 2018/2019 la proroga dell'intervento di integrazione salariale straordinario (già concesso) per ulteriori dodici mesi a favore delle imprese con almeno cento dipendenti, di rilevanza economico-strategica e con esuberi significativi. Il legislatore, attraverso le modifiche apportate nel 2018, elimina la soglia minima di cento dipendenti e introduce la causale del contratto di solidarietà. Quest'ultima causale sottintende già un significativo esubero strutturale di personale. Mentre, quindi, una restrizione nella concessione dello strumento dimostra la volontà di riservare la libertà decisionale all'impresa così come la rapida liquidazione dell'azienda qualora la sua continuazione non fosse più profittevole, l'estensione dell'intervento di sostegno al reddito rappresenta la logica opposta, antiliberal e protezionistica<sup>62</sup>.

### **3.2 L'AVVENTO DELLA PANDEMIA**

La crisi economica e sociale innescata dal diffondersi del Covid-19 è la più profonda e generalizzata dai tempi della Seconda guerra mondiale. La pandemia ha colpito economie già deboli, caratterizzate da fragilità strutturali e forti

---

<sup>62</sup> M.T. Salimbeni, *Ammortizzatori sociali e crisi d'impresa: le opposte scelte di politica del diritto in alcune norme recenti*, in "Diritti Lavori Mercati", vol. 18, fasc. 2, 2020, pp. 269-286.

diseguaglianze con riferimento ai percettori di reddito (è crescente la quota di lavoratori a basso reddito), alla dimensione territoriale (è profondo il divario tra Nord e Mezzogiorno), al sistema delle imprese (è maggiore la stabilità delle grandi imprese rispetto alle medio-piccole) e ai settori (alcuni risentono maggiormente delle misure di distanziamento sociale adottate per contrastare la pandemia). La crescita delle diseguaglianze costituisce un elemento fortemente negativo per l'economia nel suo complesso<sup>63</sup>. Tale crisi si è abbattuta, quindi, su un'economia già sofferente che, dagli anni Novanta, registra tassi di crescita molto limitati e un sistema produttivo non al passo con l'innovazione. Come è stato rilevato dal Governatore della Banca d'Italia, il Pil italiano è tornato ai livelli del 1993 mentre quello pro capite è sceso, addirittura, ai valori degli anni Ottanta. In tale scenario, risultano necessarie delle riforme strutturali che incidano positivamente sulla competitività del sistema italiano nel suo complesso, in particolare sulla produttività dei lavoratori italiani che, nonostante lavorino di più rispetto a quelli degli altri paesi europei (come Germania o Paesi Bassi), è inferiore in termini di produzione. Ciò è correlato alla scarsa propensione all'innovazione che caratterizza le imprese italiane e dal fatto che solamente il 38% della popolazione italiana ha un impiego. La diffusione della pandemia e la necessità di intervenire in modo rapido ed efficace

---

<sup>63</sup> D. Guarascio, *Gli ammortizzatori sociali ai tempi della pandemia*, in "Parolechiave Online", vol. 63, fasc. 2, 2020, p. 150.

ha indotto il sistema ad assumere una prospettiva assistenziale. Come è noto, l'infezione da Covid-19 identificata per la prima volta a gennaio 2019 ad Hubei in Cina, ben presto si è trasformata in pandemia. L'emergenza sanitaria ha avuto una diffusione rapida e inaspettata anche in Italia, imponendo al Governo l'adozione di misure volte al contenimento dell'epidemia, via via più stringenti. Tali misure hanno comportato restrizioni, più o meno rigorose, alle ordinarie attività della vita quotidiana dei cittadini con inevitabili ripercussioni sulle diverse attività economiche: il sistema produttivo ha subito un forte rallentamento sia dal lato dell'offerta, ridotta a seguito delle misure di distanziamento messe in atto per ridurre il contagio, sia dal lato della domanda, ridotta (indirettamente) a causa dei molteplici divieti, molti dei quali ancora in essere<sup>64</sup>. Di fronte a tale emergenza, le azioni poste in essere dal Governo avevano principalmente l'obiettivo di: garantire a tutti i lavoratori dipendenti un'adeguata continuità reddituale e la salvaguardia del rapporto di lavoro; offrire sostegno al reddito ai lavoratori autonomi attraverso un supporto di natura straordinaria volto a compensare l'interruzione delle attività e la connessa interruzione dei flussi di reddito; offrire sostegno ai soggetti più marginali, privi di reddito, volto a garantire le risorse necessarie per far fronte ai bisogni primari. A questi interventi si aggiungono le misure finalizzate ad

---

<sup>64</sup> G. Sigillò Massara, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", vol. 49, fasc. 2, 2021, pp. 285-286.

assicurare la liquidità delle imprese e quelle finalizzate ad espandere l'offerta di beni pubblici (in particolare in campo sanitario). I dati forniti dall'Inps mostrano come il 72% dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti (assicurati dall'Inps e iscritti alla gestione a loro dedicata) abbiano usufruito del bonus di 600 euro nei mesi di marzo e aprile 2020. Le diverse forme di integrazione salariale, a cui il Governo ha fatto ricorso per garantire reddito e salvaguardia dei posti di lavoro, hanno interessato il 32% dei dipendenti del settore privato. Sono 500.000 i lavoratori destinatari di indennità specifiche quali i domestici, gli stagionali, gli intermittenti<sup>65</sup>, gli occasionali<sup>66</sup> e i somministratori del turismo. Sempre 500.000 sono i cittadini che hanno ottenuto il bonus baby-sitting e il bonus centri estivi. Sono, infine, 460.000 le famiglie che hanno beneficiato del congedo parentale mentre 400.000 sono quelle che hanno beneficiato del reddito di emergenza riservato alle famiglie in difficoltà. Nell'arco di circa 90 giorni, l'amministrazione pubblica ha dovuto gestire prestazioni economiche, per un ammontare pari a quasi 14 miliardi di euro, nei confronti di oltre 11 milioni di cittadini aventi diritto alle misure Covid-19. In altri termini, circa la metà degli assicurati attivi Inps ha maturato, in un periodo di tempo estremamente ridotto, il diritto ad una prestazione

---

<sup>65</sup> Il contratto di lavoro intermittente (detto anche lavoro "a chiamata" o "*job on call*") è un contratto di lavoro subordinato con il quale il lavoratore si mette a disposizione del datore di lavoro per l'esecuzione di attività a carattere discontinuo o intermittente (di qui la sua denominazione).

<sup>66</sup> La disciplina del lavoro autonomo occasionale riguarda i soggetti che svolgono esclusivamente attività professionali di carattere intellettuale. Si tratta di soggetti che non hanno obbligo di iscrizione ad albi o elenchi professionali in quanto svolgono occasionalmente l'attività.



a carico dell'amministrazione pubblica. Le misure messe in atto con il fine di sostenere la continuità aziendale e salvaguardare, ove possibile, i posti di lavoro hanno rappresentato uno sforzo senza precedenti per le istituzioni pubbliche. Le misure di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro (CIGO, CIGS, Assegni ordinari derivanti dai Fondi di solidarietà e alternativi, FIS) sono state fondamentali non solo per la finalità di garanzia della continuità dei flussi di reddito e dei rapporti di lavoro, ma anche per quello che riguarda la possibilità, da parte delle imprese, di gestire con un'adeguata flessibilità una fase caratterizzata da un elevato grado di incertezza. Gli stessi strumenti, però, hanno mostrato anche delle criticità quali l'eterogeneità degli stessi strumenti nonché la numerosità e la complessità delle procedure amministrative<sup>67</sup>. In questa fase, caratterizzata dal mantenimento di una significativa parte delle misure di distanziamento sociale e da una forte incertezza per quanto concerne le prospettive dell'economia nazionale e globale, la proroga delle misure attuate nei periodi più acuti della pandemia è altrettanto importante al fine di garantire alle imprese la flessibilità necessaria per ripartire ed adattarsi al nuovo contesto e ai lavoratori l'integrazione al reddito per compensare l'eventuale riduzione della propria attività lavorativa. La pandemia ha messo, ancor più, in evidenza la necessità di guidare le imprese nell'evoluzione ecologica e digitale nonché ha portato alla luce l'urgenza di procedere al

---

<sup>67</sup> D. Guarascio, *Gli ammortizzatori sociali ai tempi della pandemia*, in "Parolechiave Online", vol. 63, fasc. 2, 2020, pp. 150-151.

potenziamento e alla riorganizzazione dell'offerta dei servizi in campo sanitario, assistenziale e della ricerca. La pandemia ha, quindi, accelerato un processo di cambiamento strutturale già in atto. Tale situazione, se sostenuta da adeguate misure di welfare in grado di massimizzare i benefici della transizione (promuovendo la crescita di nuovi settori e la ristrutturazione di quelli esistenti e proteggendo, al contempo, i territori, i comparti, i lavoratori e i cittadini più fragili), potrebbe costituire una grande occasione di rilancio per l'economia italiana. L'operatore pubblico, in un contesto caratterizzato da tale incertezza e da una dinamica economica debole e di transizione, deve svolgere un ruolo di guida affinché la fase di transizione verso la fine della pandemia e la transizione verso un'economia strutturalmente mutata avvenga con il minor costo sociale possibile. La pandemia e l'iniziativa di protezione sociale messa in atto dal Governo italiano rappresentano un importante stimolo per un'azione di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali con l'obiettivo di, da un lato, risolvere le criticità emerse negli ultimi mesi, dall'altro, predisporre un sistema di protezione universale che permetta a tutti i lavoratori di percepire un reddito adeguato<sup>68</sup>. Altrettanto importante è destinare risorse al potenziamento e alla razionalizzazione del sistema delle politiche attive, in particolare alla luce delle attese modifiche strutturali e dei

---

<sup>68</sup> Questa esigenza è stata segnalata anche da Confindustria, la quale sostiene che, in caso di crisi, è necessario che tutti i lavoratori dipendenti siano assicurati contro il rischio di perdita di reddito conseguente a riduzione o sospensione dell'attività lavorativa.

cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni. La riforma degli ammortizzatori sociali e il rafforzamento delle politiche attive devono essere predisposte in coerenza con quello che sarà il piano pluriennale di investimenti. Da un punto di vista economico, la riforma ha i seguenti obiettivi:

- tutelare i livelli dell'occupazione e del potere d'acquisto così da determinare, attraverso la riduzione dell'incertezza, un effetto positivo sulla domanda aggregata e, di conseguenza, sulla dinamica del Pil;
- garantire alle imprese un'adeguata flessibilità nella gestione della forza lavoro occupata e, nei casi in cui questo è possibile, la continuità dei rapporti di lavoro in essere;
- estendere la copertura degli attuali strumenti di integrazione al reddito in costanza di rapporto di lavoro alle categorie che sono attualmente prive di tale copertura (quali i lavoratori autonomi);
- semplificare e universalizzare<sup>69</sup> il sistema di welfare, per quanto concerne l'integrazione al reddito in costanza di rapporto di lavoro, attraverso la predisposizione di uno strumento unico e, allo stesso tempo, potenziando il legame tra tale strumento e quelli di sostegno al reddito a favore dei disoccupati;

---

<sup>69</sup> L'impostazione generale della riforma è ispirata al principio dell'universalismo in quanto, per la prima volta nella storia italiana, si intende fornire una protezione sociale che copra e assicuri tutti coloro che vivono del proprio del lavoro, in qualunque forma esso sia prestato (come indica l'art. 35 della Costituzione).

- sanare, per quanto possibile, le criticità emerse sia nel corso della pandemia sia nel periodo precedente come l'eccessiva frammentazione del sistema di integrazione al reddito e le disparità in termini di entità e tempestività delle prestazioni;
- valorizzare istituti già esistenti come quello dei Fondi di solidarietà e dei Fondi alternativi<sup>70</sup>.

### **3.3 L'INTERVENTO NORMATIVO D'URGENZA**

La situazione emergenziale del Paese determinatasi in seguito alla pandemia da Covid-19 ha indotto il Governo ad emanare una serie di disposizioni d'urgenza. La velocità del succedersi di tali interventi, che hanno condotto al *lockdown*, ha trasmesso il senso di un'emergenza fino a questo momento mai percepita in epoca repubblicana. Solamente due settimane dopo le prime delimitazioni territoriali e la sospensione delle attività di commercio al dettaglio, di ristorazione e dei servizi alla persona in data 11 marzo, è stata disposta la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali. Quello degli ammortizzatori sociali è stato il primo fronte di difesa nei confronti del devastante impatto che la pandemia ha avuto sulle attività produttive. Il primo intervento del Governo italiano si è concretizzato

---

<sup>70</sup> Relazione finale della Commissione Ministeriale sulla riforma degli ammortizzatori sociali (22 febbraio 2021), pp. 6-11.

con il decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 relativo alle “zone rosse” (*ex d.p.c.m.* 1° marzo 2020) contenente «norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario». La specifica causale di tale misura è la sospensione o riduzione dell’attività lavorativa come conseguenza dell’emergenza epidemiologica. Si tratta di una causale di tipo oggettivo e a termine, nel senso che è prestabilito il tempo entro cui può essere attivata. Dopo quindici giorni dalla sua emanazione, questo decreto è stato affinato ed esteso a tutto il territorio nazionale dal d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, conosciuto come decreto “Cura Italia”. Suddetto decreto contiene «misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19». A mutare, nel frattempo, è anche lo scenario sociale e normativo di riferimento. Il primo elemento è la dimensione (nazionale) del blocco delle attività lavorative che evidenzia il carattere emergenziale dell’intervento e la prevalenza degli interessi pubblici rispetto alle normali dinamiche individuali o collettive del mercato del lavoro. Il secondo fattore da considerare è la sospensione del potere di recesso per motivi economici di tutti i datori di lavoro, a prescindere dalle dimensioni dell’organizzazione produttiva. Tale disposizione, prima prevista per sessanta giorni ora per cinque mesi, impedisce di avviare licenziamenti collettivi e pone il divieto di licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo. Il legislatore, di fatto, obbliga i datori di lavoro la cui attività è sospesa e non proseguita in modalità a distanza a fare ricorso al nuovo

ammortizzatore sociale. La disciplina delle speciali misure di ammortizzatori sociali inizialmente contenuta negli articoli da 19 a 22 del d. l. n. 18/2020, dopo la legge di conversione n. 27/2020 e le modifiche apportate dal d. l. n. 34/2020, si è ampliata fino a comprendere gli articoli 19-*bis* e 22-*ter*, *quater* e *quinquies*.<sup>71</sup> L'Inps ha precisato che il trattamento di Cigo e di assegno ordinario, previsto dall'art. 19 del d. l. n. 18/2020, con causale "COVID-19 nazionale" si aggiunge a quello previsto dall'art. 13 del d. l. n. 9/2020 con causale "Emergenza COVID-19 d. l. 9/2020". I datori di lavoro possono richiedere l'integrazione salariale per tredici settimane con quest'ultima causale e poi ulteriori nove settimane con la causale dell'art. 19. Le prestazioni possono essere anticipate dai datori di lavoro per poi essere compensate con i contributi previdenziali oppure tramite pagamento diretto da parte dell'Inps. La Cigo è riconosciuta alle imprese industriali coperte dalla Cigo (art. 10 d.lgs. 148/2015) e quelle che al 23 febbraio 2020 hanno, in corso, un periodo di Cigs (purché rientranti nel campo di applicazione del medesimo articolo 10). Pertanto, le imprese ammesse solamente al trattamento straordinario di integrazione salariale dovrebbero ricorrere alla Cigd prevista dall'art. 22 d. l. 18/2020. L'assegno ordinario, invece, è consentito ai datori di lavoro per i quali sono stati costituiti Fondi bilaterali e Fondi bilaterali alternativi, oltre che ai soggetti rientranti nella

---

<sup>71</sup> G. Canavesi, *La specialità degli ammortizzatori sociali "emergenza Covid-19": intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *"Diritto delle Relazioni Industriali"*, vol. 30, fasc. 3, 2020, pp. 755-757.

disciplina del Fondo di integrazione salariale. Il FIS si applica ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti e che fanno parte di settori o classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina della Cigo e della Cigs. Tuttavia, nell'ambito del FIS, l'assegno ordinario è previsto solamente per le aziende che hanno occupato mediamente più di quindici dipendenti nel semestre precedente. L'art. 19 del Decreto d'urgenza può prevedere, in termini derogatori e con carattere di specialità, che l'ammortizzatore venga esteso anche ai lavoratori dipendenti presso imprese occupanti mediamente più di cinque dipendenti. I requisiti di specialità dei trattamenti Cigo e assegno ordinario sono rafforzati dall'esclusione dell'utilizzo della causale di cui trattasi: dal sindacato di giustificatazza; dal termine di presentazione delle domande (ampliato alla fine del quarto mese successivo a quello in cui ha avuto inizio il periodo di sospensione o di riduzione dell'attività lavorativa); dai limiti di durata massima complessiva previsti dal d.lgs. 148/2015; dalla contribuzione addizionale. In aggiunta, solamente per l'anno 2020, la prima parte dell'art. 19, comma 2 prevede che all'assegno ordinario garantito dal FIS non si applichi il tetto aziendale posto ai fini dell'equilibrio finanziario. Se la prima parte della disposizione esonera i datori di lavoro dall'osservanza degli obblighi negoziali di cui all'art. 14 d. lgs. 148/2015, la seconda ne riepiloga l'onere, imponendo, di fatto, «l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva». Tale impostazione

normativa solleva delle critiche, in modo particolare, per due motivazioni: in primo luogo, da un punto di vista operativo-pratico, il gravante burocratico che ne deriva è smisurato e inopportuno nell'attuale periodo emergenziale; in secondo luogo, da un punto di vista tecnico-sistematico, la sottrazione della disciplina del procedimento sindacale ai principi dettati dall'art. 14 d.lgs. 148/2015 è indubbia, sotto il profilo procedimentale, in merito all'individuazione delle OO.SS.<sup>72</sup> destinatarie della comunicazione (inducendo i datori di lavoro a rivolgersi a quelle previste con riferimento alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria, se esistenti, e alle associazioni sindacali territoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale) nonché alle informazioni da fornire nella comunicazione (imponendo, di fatto, l'indicazione di quelle riferite alle cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, all'entità e alla durata prevedibile oltre al numero dei lavoratori interessati). L'Inps ha precisato che l'esonero dall'osservanza del più volte citato articolo 14 prevede anche l'eliminazione dell'obbligo previsto dal relativo comma 6 ovvero «all'atto della presentazione della domanda di concessione di integrazione salariale deve essere data comunicazione dell'esecuzione degli adempimenti di cui al presente articolo». Sulla base di questo presupposto, quindi, all'atto della presentazione della domanda di concessione dell'integrazione salariale ordinaria e dell'assegno

---

<sup>72</sup> Le OO.SS. sono le Organizzazioni Sindacali di riferimento: flc-cgil, cisl-scuola, uil, snals, gilda, etc...



ordinario, l'Inps non è tenuta a ricevere la comunicazione dell'esecuzione degli adempimenti (di cui sopra) e può procedere all'attuazione del provvedimento autorizzatorio. La procedura sindacale assume, quindi, un carattere negoziale andando a perdere la funzione di requisito di procedibilità prevista originariamente<sup>73</sup>. Come illustrato poco fa, l'obbligo di informazione, consultazione e confronto sindacale, mantenuto dall'art. 19 d. l. 18/2020, ha gravato sui datori di lavoro, nel pieno dell'emergenza, di un onere sostanziale la cui portata è fortemente incerta a causa dell'assenza di riferimento circa il contenuto dell'informativa e gli interlocutori della procedura sindacale. Tale obbligo, però, si è rivelato inadeguato ed inopportuno anche per le stesse organizzazioni sindacali che ne avevano richiesto il mantenimento in quanto trovatesi nell'impossibilità di espletare la loro funzione di controllo a causa dei tempi ristretti, la mole di domande e le difficoltà riscontrate dall'utilizzo dello strumento telematico. Per queste ragioni, in sede di conversione, viene soppressa l'asserzione dell'art. 19, comma 2 «fermo restando l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva». Pertanto, con l'entrata in vigore della l. n. 27 del 24 aprile 2020, è possibile accedere agli ammortizzatori sociali semplicemente

---

<sup>73</sup> M. Marrucci, *Covid-19 e ammortizzatori sociali per il territorio nazionale*, in "Giustizia civile.com", vol. 7, fasc. 4, 2020, pp. 3-8.

presentando la relativa istanza all'Inps e comunicando tale decisione ai lavoratori interessati. Prima della legge di conversione se il datore di lavoro avesse omissis l'attivazione della procedura (ovvero non avesse effettuato il confronto da parte delle organizzazioni sindacali), sarebbe potuto andare incontro non solo all'attivazione del procedimento speciale, da parte delle organizzazioni sindacali, volto alla repressione della condotta antisindacale posta in essere, ma anche al rifiuto della domanda di cassa integrazione con obbligo di corrispondere ai dipendenti sospesi una somma almeno pari all'indennità persa. Il Governo nell'emanare il d. l. n. 34 (conosciuto come decreto "Rilancio") il 19 maggio 2020, anziché assecondare l'input dell'organo legislativo, ha modificato quanto stabilito dalla legge di conversione reintroducendo (per l'assegno ordinario FIS e non per la Cigo) l'asserzione precedentemente eliminata «fermo restando l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto che devono essere svolti anche in via telematica entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva». In altre parole, il Governo ha reintrodotta la procedura originaria con tutti i limiti ad essa connessi. Di conseguenza, con l'entrata in vigore del decreto-legge Rilancio, le richieste di accesso all'assegno ordinario FIS per emergenza Covid-19 o di proroga dello stesso, dovranno di nuovo essere precedute dalla procedura sindacale<sup>74</sup>. L'art.

---

<sup>74</sup> M. Fatigato, *Ammortizzatori sociali per Covid-19 e la schizofrenia normativa: dalla conversione del D.L. Cura Italia al D.L. Rilancio*, in "Giustizia civile.com", vol. 7, fasc. 7, 2020, pp. 4-6.

82 del decreto in oggetto ha istituito il Reddito di emergenza (REM) quale misura temporanea e residuale di sostegno al reddito introdotta per supportare i nuclei familiari che vertono in condizioni di difficoltà economica a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. I requisiti di accesso al REM sono la residenza in Italia, un reddito, un patrimonio mobiliare e un ISEE inferiore a 15.000 euro. Sono esclusi dal beneficio i titolari di pensioni dirette e indirette (con esclusione dell'assegno di invalidità); i percettori del Reddito di cittadinanza; i titolari di un rapporto di lavoro dipendente la cui retribuzione lorda superi la quota di REM erogabile; coloro che, per altri motivi, risultano a carico dello Stato. L'ammontare della prestazione oscilla tra 400 e 800 euro. La misura è stata oggetto di successive proroghe dall'art. 23, d. l. 104/2020 e dall'art. 14, d. l. 137/2020<sup>75</sup>. Con il d. l. 104/2020, il cosiddetto "decreto Agosto", viene rideterminato il periodo di trattamenti di integrazione salariale e assegno ordinario che può essere richiesto nel secondo semestre 2020 e annullato, di conseguenza, il conteggio delle settimane riferite alla precedente disciplina dettata dal decreto Cura Italia n. 18 del 2020. L'art. 1 del suddetto decreto prevede, per periodi intercorrenti tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020, la concessione di un massimo di diciotto settimane dei trattamenti di Cigo e di assegno ordinario: nove settimane sono subordinate al

---

<sup>75</sup> G. Sigillò Massara, *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", vol. 49, fasc. 2, 2021, pp. 296-297.

riconoscimento e al decorso delle prime nove. I periodi di integrazione salariale precedentemente richiesti e autorizzati (ai sensi dei richiamati articoli del Decreto Cura Italia), in periodi successivi al 12 luglio 2020, concorrono al calcolo del limite delle prime suddette nove settimane. Il riconoscimento delle seconde nove settimane determina, in capo al datore di lavoro, l'obbligo del versamento di un contributo. Sono esclusi da tale obbligo i datori che, nel primo semestre del 2020, hanno subito, rispetto al semestre precedente, una riduzione del fatturato aziendale di almeno il 20% e coloro che hanno avviato l'attività di impresa successivamente al 1° gennaio 2019. L'anzidetto contributo è pari al 9% della retribuzione che sarebbe spettata al dipendente per le ore di lavoro non prestate, a causa della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, per i datori di lavoro che hanno avuto una riduzione del fatturato inferiore al 20%; per i datori che non hanno avuto nessuna riduzione al fatturato, invece, il contributo è pari al 18% della sopracitata retribuzione. L'art. 3 del d. l. 104/2020 prevede l'esonero contributivo per le aziende che non hanno richiesto trattamenti di cassa integrazione, previsti dal d. l. 18/2020. Ai datori di lavoro privati (anche non imprenditori), ad eccezione del settore agricolo, è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico per un periodo massimo di quattro mesi (fruibili entro il 31 dicembre 2020). L'entità dell'esonero in trattazione è pari al doppio delle ore di integrazione salariale fruita nei mesi di maggio e giugno 2020 (con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail). Il diritto alla legittima fruizione dell'esonero

contributivo è subordinato al rispetto di: regolarità degli obblighi di contribuzione previdenziale; assenza di violazioni delle norme fondamentali a tutela delle condizioni di lavoro e rispetto degli altri obblighi di legge; rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali/regionali/territoriali/aziendali. Al datore di lavoro, inoltre, è preclusa la facoltà di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo, pena la revoca del beneficio e l'impossibilità di presentare domanda di integrazione salariale ai sensi dell'art. 1. L'esonero è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa, nei limiti della contribuzione previdenziale dovuta<sup>76</sup>. Il “decreto Agosto” è seguito dal “decreto Ristori” (d. l. n. 137 del 28 ottobre 2020) il quale ridetermina il periodo di trattamenti di integrazione salariale e assegno ordinario che può essere richiesto per periodi decorrenti dal 16 novembre 2020 al 31 gennaio 2021. Il decreto prevede, per tale periodo, la concessione di un massimo di sei settimane dei trattamenti di Cigo e di assegno ordinario. Le sei settimane sono riconosciute ai datori di lavoro ai quali è stato già autorizzato l'ulteriore periodo di nove settimane previsto dal “decreto Agosto” nonché a quelli operanti nei settori oggetto delle nuove restrizioni disposte dal DPCM del 24 ottobre 2020. Il riconoscimento delle suddette sei settimane determina, anche in questo caso e alle stesse condizioni, l'obbligo contributivo in capo al datore di lavoro. La Legge di Bilancio 2021 (entrata in

---

<sup>76</sup> Circolare INPS 18/09/2020, n. 105.

vigore il primo gennaio) è la prova dei principali fronti di azione del Governo, il quale mostra particolare attenzione a sanità, mondo del lavoro e sostegno a imprese e famiglie. I trattamenti di Cassa integrazione ordinaria possono essere richiesti dal 1° gennaio al 31 marzo 2021, mentre i trattamenti di assegno ordinario dal 1° gennaio al 30 giugno 2021. La concessione dei suddetti trattamenti è prevista per un massimo di dodici settimane. L'Inps, con la circolare n. 28 del 2020, ha precisato che il nuovo periodo di ammortizzatori sociali concesso dalla Legge di Bilancio 2021 non è cumulativo alle eventuali settimane di trattamenti già richieste ed autorizzate per il mese di gennaio 2021 ai sensi del Decreto Ristori. Nella stessa circolare, l'Inps precisa che il periodo di dodici settimane costituisce, per la stessa un'unità produttiva, il periodo massimo autorizzabile (anche in caso di ricorso a differenti tipologie di trattamenti). Infine, per i trattamenti di integrazione salariale concessi dalla legge di cui trattasi, non sono previsti contributi addizionali. Il decreto-legge n. 41 del 22 marzo 2021, meglio conosciuto come “Decreto Sostegni”, racchiude “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19”. L'art. 8 interviene in materia di ammortizzatori sociali in continuità di rapporto di lavoro, introducendo un ulteriore periodo di trattamenti di Cassa integrazione salariale ordinaria e di assegno ordinario che può essere richiesto da tutti i datori di lavoro la cui attività produttiva è stata sospesa o ridotta per fatti riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19. I datori di lavoro privati

possono richiedere trattamenti di Cassa integrazione ordinaria per un periodo massimo di tredici settimane da utilizzare per periodi compresi tra il 1° aprile e il 30 giugno 2021. I trattamenti di assegno ordinario, invece, possono essere richiesti per una durata massima di ventotto settimane, da utilizzare per periodi compresi tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021. La circolare Inps n. 72 del 2021 specifica che le suddette tredici settimane si aggiungono alle prime dodici previste dalla Legge di Bilancio 2021. In caso di ricorso alla Cigo per Covid, i datori di lavoro hanno a disposizione complessivamente venticinque settimane di trattamenti, di cui dodici usufruibili dal 1° gennaio al 31 marzo e le restanti tredici dal 1° aprile al 30 giugno. Per tali trattamenti di integrazione salariale non è previsto alcun contributo addizionale. L'art. 8, comma 2-*bis* prevede, inoltre, che i trattamenti di integrazione salariale possano essere concessi in continuità ai datori di lavoro che abbiano integralmente fruito dei trattamenti previsti dalla Legge di Bilancio 2021<sup>77</sup>. Le regole appena sopra presentate, sono state modificate e integrate con l'emissione del d. l. n. 73 del 25 maggio 2021, il "Decreto Sostegni-*bis*". Tale decreto definisce le possibilità a disposizione dei datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione della Cigo che si trovano a dover ridurre o sospendere l'attività lavorativa e abbiano, quindi, la necessità di accedere agli ammortizzatori sociali, con causale Covid-19,

---

<sup>77</sup> F. Gavioli, *Ammortizzatori sociali per Covid-19: nuove disposizioni*, in "Diritto & Pratica del Lavoro", vol. 38, fasc. 22, 2021, pp. 1397-1398.

al fine di favorire la ripresa dell'attività e salvaguardare i posti di lavoro. Ai datori di lavoro privati è consentito usufruire, fino al 31 dicembre 2021, di ulteriori tredici settimane di Cassa integrazione guadagni straordinaria con la preclusione, per la durata del trattamento, della possibilità di avviare procedure di licenziamento individuale (per giustificato motivo oggettivo) o collettivo. I datori di lavoro delle industrie tessili, delle confezioni di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili possono richiedere fino a diciassette settimane di trattamenti di Cassa integrazione ordinaria, da utilizzare per periodi compresi tra il 1° luglio e il 31 ottobre 2021, con la preclusione, anche in questo caso, della possibilità di avviare delle procedure di licenziamento. Anche per tali trattamenti, non è richiesto alcun contributo addizionale<sup>78</sup>. L'ultima disposizione, in materia di tutela del lavoro, è il d. l. n. 103 del 20 luglio 2021. In particolare, l'art. 3 disciplina il trattamento di integrazione salariale in favore delle imprese di rilevante interesse strategico nazionale e con un organico composto da almeno mille dipendenti le quali, in via eccezionale, hanno la possibilità di richiedere la concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale, con causale Covid-19, per una durata massima di ulteriori tredici settimane fruibili fino al 31 dicembre 2021.

---

<sup>78</sup> G. Cioffi, *Novità in materia di ammortizzatori sociali*, in *"Diritto & pratica del lavoro"*, vol. 38, fasc. 27, 2021, pp. 1752.



### **3.4 LA CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI IN DEROGA**

La Cassa Integrazione in Deroga (Cigd) è uno strumento aggiuntivo rispetto a quelli sopracitati, introdotto in via sperimentale nel 2005 e poi ripetutamente prorogato.

La Cigd consiste in un'integrazione salariale riservata a quei soggetti (imprese e cooperative sociali) che non hanno diritto alle tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario in costanza di rapporto di lavoro, o perché non rientrano tra coloro che possono beneficiare di tali tutele o perché hanno esaurito il periodo massimo previsto per il loro godimento. Di norma, è possibile ricorrere a tale strumento in caso di grave crisi occupazionale. Nel 2020 il Governo, per far fronte all'emergenza da Coronavirus, ha fatto ricorso alla Cigd. Il Decreto Cura Italia (d. l. n. 18/2020) ha introdotto misure speciali per richiedere la concessione dei vari trattamenti: è prevista la possibilità, per le Regioni e le Province autonome, di riconoscere trattamenti di Cigd ai datori di lavoro del settore privato (incluso il settore agricolo, della pesca, del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti) e quelli che, avendo accesso alla Cigs, non possono accedere alla Cigo con causale "Covid-19 Nazionale". Ne restano esclusi quelli che hanno diritto ad accedere alle prestazioni ordinarie (Cigo e assegno ordinario), i lavoratori domestici e a domicilio, i dirigenti e i tirocinanti. Le domande possono riguardare esclusivamente i lavoratori che, in data 17 marzo 2020, risultino alle dipendenze dei datori di lavoro che ne presentano richiesta. Il Decreto Cura Italia ha previsto che il riconoscimento dell'ammortizzatore in questione, alle imprese

escluse dalla possibilità di ricorso agli strumenti ordinari di integrazione salariale, fosse subordinato alla sottoscrizione di un accordo (ultimabile anche in via telematica) con le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, con la sola esclusione dei datori di lavoro aventi alle proprie dipendenze un massimo di cinque lavoratori<sup>79</sup>. Gli accordi di attuazione della normativa che le Regioni hanno sottoscritto con le competenti organizzazioni sindacali presentano, però, contenuti molto diversi in base al requisito dell'accordo sindacale. In alcuni casi, infatti, gli accordi prevedono, a livello aziendale, il solo obbligo di informativa e di consultazione sindacale. In altri casi è stata prevista la possibilità di presentare l'istanza di accesso all'ammortizzatore sociale qualora l'accordo aziendale non fosse definito entro un determinato periodo (gli effetti sono analoghi agli accordi precedenti, con la differenza che, in questo caso, è richiesta la sottoscrizione dell'accordo sindacale). In altri casi ancora, è stata prevista l'obbligatorietà degli accordi aziendali attribuendo alle RSA e RSU, di fatto, un vero e proprio potere di veto sulla possibilità o meno di usufruire dell'ammortizzatore sociale in esame. L'applicazione della Cassa in deroga è estesa alle aziende con oltre cinque dipendenti limitatamente alle imprese del settore commerciale ed alle agenzie di viaggio e del turismo con oltre cinquanta dipendenti e alle imprese del trasporto

---

<sup>79</sup> Calcolati per unità lavorativa a tempo pieno secondo il criterio previsto dall'art. 9 d.lgs. n. 81/2015. Per le aziende con organico fino a cinque dipendenti, per tutti gli accordi regionali, è previsto il solo obbligo di informativa.

aereo e di gestione aeroportuale indipendentemente dal numero di lavoratori occupati, escluse dal campo di applicazione degli ammortizzatori sociali ordinari. In sostanza, quindi, la problematica riguarda le imprese con alto tasso occupazionale e con relazioni sindacali radicate. L'eventualità che un datore di lavoro possa essere escluso dalla possibilità di accesso agli ammortizzatori anche qualora fosse costretto, per causa di forza maggiore, a sospendere la propria attività (e di conseguenza i lavoratori), ha indotto il Parlamento, in sede di conversione, a prevedere che l'accordo, oltre all'ipotesi originariamente prevista (limite di cinque dipendenti), non fosse richiesto neanche «per i datori di lavoro che hanno chiuso l'attività in ottemperanza ai provvedimenti di urgenza emanati per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19». Restano invece esclusi quei datori che hanno chiuso o sospeso l'attività per libera scelta, sulla base di una valutazione di convenienza economica, pur avendo la possibilità di continuare a svolgerla. Il Governo con l'art. 70 del decreto Rilancio è intervenuto sull'art. 22 del decreto Cura Italia eliminando la locuzione introdotta dal Parlamento in sede di conversione (sopra citata). Il Governo, di fatto, ha attribuito alle organizzazioni sindacali un potere di veto sull'accesso all'ammortizzatore in trattazione, anche nei confronti di quei datori costretti a sospendere l'attività per rispettare i provvedimenti impartiti dalle autorità<sup>80</sup>. Il Decreto Cura Italia attribuisce alle Regioni l'incarico di

---

<sup>80</sup> M. Fatigato, *Ammortizzatori sociali per Covid-19 e la schizofrenia normativa: dalla conversione del D.L. Cura Italia al D.L. Rilancio*, in "Giustizia civile.com", vol. 7, fasc. 7, 2020, pp. 7-9.

concedere il trattamento, mentre all’Inps quello di erogarlo. Questo doppio passaggio amministrativo ha dilungato i tempi di effettivo godimento da parte dei beneficiari. Per ovviare a questa situazione l’art. 22, comma 4, aggiunto dal Decreto Rilancio, attribuisce all’Inps l’incarico di concedere il trattamento per i periodi successivi alle prime nove settimane. L’istanza di accesso al trattamento deve essere presentata esclusivamente alle Regioni e alle Province autonome ove hanno sede le unità produttive e/o operative interessate. Le Regioni provvederanno poi ad inviare in via telematica, entro quarantotto ore dall’adozione, il decreto di concessione e la lista dei beneficiari. L’Inps emette il decreto di autorizzazione al pagamento al datore di lavoro il quale, una volta ricevuto il provvedimento di autorizzazione, è obbligato ad inviare all’Inps tutti i dati necessari per il pagamento dell’integrazione salariale. L’azienda è tenuta ad inviare il modello contenente i dati per la liquidazione della prestazione ai singoli beneficiari entro sei mesi dalla fine del periodo di paga in corso. Trascorso ingiustificatamente tale termine, il pagamento della prestazione e dei relativi oneri rimangono a carico del datore di lavoro inadempiente. L’erogazione del trattamento può avvenire unicamente attraverso la modalità di pagamento diretto da parte dell’Inps<sup>81</sup>. Originariamente la Cigd per l’emergenza Covid-19 era stata riconosciuta dal Decreto Cura Italia per la

---

<sup>81</sup> G. Carro, *Emergenza Covid-19 e ammortizzatori sociali – Provvedimenti Inps*, in “*Pratica Lavoro*”, vol. 21, fasc. 10, p. 39.

durata della sospensione del rapporto di lavoro sino ad un massimo di nove settimane, usufruibili dal 23 febbraio al 31 agosto 2020 (limitatamente ai dipendenti già in forza al 23 febbraio 2020). Il Decreto Rilancio ha esteso il termine a diciotto settimane di cui: le prime quattordici suddivise in due tranches di nove e cinque settimane; le ulteriori quattro settimane sono concesse per periodi compresi tra il 1° settembre e il 31 ottobre 2020, esclusivamente a quei datori di lavoro che hanno usufruito interamente delle prime quattordici settimane. È prevista, però, un'eccezione a tale limite: i datori di lavoro che hanno unità produttive o lavoratori residenti/domiciliati nei comuni delle “Zone rosse” o nelle “regioni gialle” possono usufruire dei trattamenti di integrazione salariale in deroga per una durata massima di, rispettivamente, trentuno e ventidue settimane. Il Decreto Agosto ha ulteriormente modificato la disciplina, annullando quanto previsto dal Decreto Cura Italia. L'art. 1 del d. l. 104/2020 ha previsto, per periodi intercorrenti tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020, la concessione dei suddetti trattamenti di Cigo e di assegno ordinario per un massimo di diciotto settimane. Il riconoscimento delle seconde nove settimane determina l'obbligo del versamento di un contributo in capo al datore di lavoro. L'anzidetto contributo è pari: al 9% della retribuzione globale (che sarebbe spettata al dipendente per le ore di lavoro non prestate durante il periodo di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa) per i datori di lavoro che hanno subito una riduzione del fatturato inferiore al 20% oppure al 18% della suddetta retribuzione per i datori di lavoro che non hanno subito nessuna riduzione del

fatturato. Sono esclusi da tale obbligo i datori di lavoro che, nel primo semestre del 2020, hanno subito una riduzione del fatturato aziendale (rispetto al primo semestre del 2019) di almeno il 20% e coloro che hanno avviato l'attività d'impresa dopo il 1° gennaio 2019. Il Decreto Ristori rimodifica il periodo di trattamenti di integrazione salariale in deroga prevedendo, per periodi compresi tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021, la concessione dei trattamenti in oggetto per un massimo di sei settimane. I periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati (ai sensi del Decreto Agosto) concorrono al calcolo del limite delle sei settimane. Tali sei settimane sono riconosciute ai datori di lavoro ai quali sia stato già autorizzato, decorso il primo periodo, l'ulteriore periodo di nove settimane previsto dal Decreto Agosto, nonché ai datori di lavoro operanti nei settori oggetto delle nuove restrizioni disposte dal DPCM del 24 ottobre 2020. Anche in questo caso il datore di lavoro è soggetto all'obbligo del versamento contributivo. L'importo di tale contributo e i casi di esclusione sono gli stessi di quelli previsti dal precedente decreto con l'aggiunta dell'esclusione per quei datori operanti nei settori oggetto delle nuove restrizioni disposte dal DPCM del 24 ottobre 2020. La legge di Bilancio 2021 prevede la concessione di un massimo di dodici settimane dei suddetti trattamenti di Cig in deroga, i quali possono essere richiesti dal 1° gennaio al 30 giugno 2021. L'Inps precisa che tale periodo va considerato al netto delle eventuali settimane di trattamenti già richieste ed autorizzate per il mese di gennaio 2021, ai sensi del Decreto Ristori. Per la medesima unità produttiva il

suddetto periodo di 12 settimane costituisce il periodo massimo autorizzabile, anche in caso di ricorso a differenti tipologie di trattamenti<sup>82</sup>. Per i trattamenti di integrazione salariale riconosciuti dalla legge in trattazione non è previsto nessun versamento contributivo. Con il Decreto Sostegni, la Cigd può essere richiesta fino ad un massimo di ventotto settimane nel periodo tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021. Anche tali settimane, come specificato dall'Inps, si aggiungono alle prime 12 previste dalla Legge di bilancio 2021. I datori di lavoro hanno quindi complessivamente a disposizione 40 settimane di trattamenti di cui: dodici usufruibili dal 1° gennaio al 30 giugno 2021; le altre ventotto dal 1° aprile al 31 dicembre 2021 (a condizione che si sia interamente fruito delle 12 settimane di Cigd). Anche in questo caso, non sono previsti contributi addizionali. I datori di lavoro in oggetto hanno il divieto di imporre licenziamenti fino al 31 ottobre 2021, a prescindere dall'uso dell'ammortizzatore<sup>83</sup>. Il Decreto Sostegni-*bis* (d. l. 73/2021), recante «misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali», prevede la possibilità, per i datori di lavoro privati, di presentare domanda di Cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga per una durata massima di 26 settimane nel periodo tra la data di entrata in vigore del presente decreto e il 31 dicembre 2021. La prima considerazione da fare riguarda i destinatari: non si tratta, infatti, della generalità

---

<sup>82</sup> Circolare INPS 17/02/2020, n. 28.

<sup>83</sup> Circolare INPS 29/04/2021, n. 72.

dei datori di lavoro ma solamente di quelli che, nel primo semestre 2021, hanno registrato un calo di fatturato del 50% rispetto allo stesso periodo del 2019. Per quanto concerne invece i lavoratori, quelli interessati dal nuovo strumento sono quelli in forza alla data del 26 maggio 2021 (data di entrata in vigore del Decreto Sostegni-*bis*). Tale trattamento può essere richiesto previa stipula di accordi collettivi aziendali di riduzione dell'attività lavorativa, aventi il fine di salvaguardare i livelli occupazionali nella fase di ripresa delle attività a seguito dell'emergenza da Covid-19. Le regole stabilite dal d. l. 73/2021, per l'attuazione della riduzione dell'attività lavorativa, sono sostanzialmente quelle previste dal d. lgs. 148/2015 per il contratto di solidarietà:

- la riduzione media dell'orario di lavoro non può essere superiore all'80% dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori interessati dall'accordo collettivo;
- per ciascun lavoratore, la riduzione dell'orario di lavoro, complessivamente, non può essere superiore al 90% nell'arco dell'intero periodo per il quale l'accordo collettivo è stipulato;
- ai lavoratori con impiego ad orario ridotto è riconosciuto un trattamento speciale di integrazione salariale in misura pari al 70% della retribuzione che sarebbe spettata loro per le ore di lavoro non prestate.

È confermato il riconoscimento della contribuzione figurativa per i relativi periodi.

I datori di lavoro che accederanno all'ammortizzatore in trattazione non saranno



soggetti al contributo addizionale. Il Decreto Sostegni-*bis* dispone che, in via eccezionale, può essere autorizzata una proroga del trattamento sopra indicato per un periodo di sei mesi. Tale proroga può essere concessa, previo ulteriore accordo da stipulare in sede governativa presso il Ministero del lavoro, alle aziende con una particolare rilevanza strategica sul territorio che abbiano avviato il processo di cessazione aziendale. La crisi aziendale, pertanto, si aggiunge alle altre causali di integrazione, seppur in modo temporaneo per gli anni 2021 e 2022. La possibilità di tale ulteriore proroga ha il fine di tutelare i lavoratori delle aziende particolarmente rilevanti, da un punto di vista strategico, sul territorio, le quali hanno avuto difficoltà nel mettere in atto azioni finalizzate alla salvaguardia dei livelli occupazionali<sup>84</sup>.

### **3.5 IL PIANO DI RIPRESA**

È ragionevole pensare che, con il superamento dello stato di emergenza, quello degli ammortizzatori sociali sia tra i primi segmenti del sistema nazionale di protezione sociale ad essere sottoposto ad un processo di ricostruzione e potenziamento. Così come è ragionevole aspettarsi che, in particolare, l'istituto della Cassa integrazione guadagni (già aggiornato per contrastare, unitamente agli

---

<sup>84</sup> G. Cioffi, *Novità in materia di ammortizzatori sociali*, in *“Diritto & pratica del lavoro”*, vol. 38, fasc. 27, 2021, pp. 1753-1755.

strumenti di tutela per la disoccupazione, gli effetti dannosi che la pandemia ha provocato nell'ambito della produzione e del lavoro) venga destinato ad altri impieghi. La nuova disciplina non si limiterà ad un processo di razionalizzazione di quella attuale ma verrà strutturata con modalità che tengano conto dei gravi disagi che l'attuale pandemia ha provocato, sia da un punto di vista sociale che economico. Sarebbe opportuno, pertanto, che l'insieme degli ammortizzatori sociali non mantengano la fisionomia originaria ma siano adeguati al processo di risanamento della realtà economica e sociale. L'intervento riformatore dovrà tenere in considerazione due aspetti fondamentali, alle quali è strettamente legato: da un lato, le politiche industriali, dall'altro, le politiche sociali di ristrutturazione del sistema di *welfare*, senza che ciò, ovviamente, vada a compromettere la sua connotazione di strumento "polifunzionale" (a vantaggio sia delle esigenze del lavoro sia di quelle dell'impresa). In tale ottica, emergono diversi punti critici dell'attuale disciplina: dai confini troppo stretti dei soggetti beneficiari, ai limiti imposti alle forme di tutela che gli istituti forniscono, oltre alla scarsa attenzione prestata, in generale, al fattore tempo. Per quanto concerne il primo punto, un'azione di ampliamento a categorie in precedenza escluse c'è stata grazie all'introduzione di una specifica causale Covid-19 alle iniziative della Cassa integrazione guadagni dirette a fronteggiare l'emergenza. La pandemia, quindi, tra i moltissimi aspetti negativi, ha quantomeno avuto il pregio di far acquisire consapevolezza su delle problematiche, più o meno

rilevanti, fino a questo momento ignorate<sup>85</sup>. È possibile quindi affermare che, le misure sanitarie finalizzate a contenere la pandemia vanno di pari passo con la nascita di un piano per la successiva ripresa del sistema economico e sociale. La globalità del fenomeno rende necessario coordinare, per il benessere collettivo, la ripresa interna con il contesto internazionale. Le sospensioni ed i rallentamenti delle attività produttive, conseguenti alle misure di contenimento della pandemia, hanno avuto ripercussioni negative sui livelli occupazionali. Pertanto, è fondamentale che il programmato intervento innovativo comprenda strumenti diretti a sostenere e promuovere le attività di impresa e, di conseguenza, nuove possibilità occupazionali. Fin dai primi interventi del d. l. 18/2020, la crisi è stata gestita attraverso l'emanazione, per i lavoratori dipendenti, di norme speciali in materia di trattamento ordinario di Cassa integrazione e di assegno ordinario (a carico del fondo di integrazione salariale) ed il divieto di licenziamento collettivo e individuale per giustificato motivo oggettivo; ai lavoratori autonomi (con partita iva o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) sono riconosciuti, invece, dei sostegni di carattere indennitario. Ove la natura della prestazione lavorativa lo consente, sono state previste modalità alternative di svolgimento della prestazione (come lo *Smart working*). Le istituzioni dell'Unione Europea, di fronte alla pervasività della pandemia, hanno fornito strumenti finanziari e normativi

---

<sup>85</sup> M. Cinelli, *Da ammortizzatori a attivatori sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", vol. 49, fasc. 2, 2021, pp. 243-246.

innovativi per mettere in atto un efficace piano di ripresa. È opportuno prendere in esame, in particolare, lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) e il Dispositivo di ripresa e resilienza (*Next Generation EU*, meglio conosciuto come *Recovery Fund* o *Plan*). Il SURE è uno strumento europeo che permette all'Unione di concedere assistenza finanziaria, in forma di prestiti, agli Stati membri colpiti dall'emergenza pandemica. Il fine dello strumento in oggetto è quello di salvaguardare i posti di lavoro e tutelare i lavoratori (dipendenti ed autonomi) dal rischio di disoccupazione. L'Italia ha fatto ricorso a questo strumento ottenendo, nel corso del 2020, finanziamenti per circa 27 miliardi di euro, per far fronte all'incremento della spesa pubblica. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato istituito dal Consiglio UE con il regolamento n. 241 del 12 febbraio 2021, il quale fissa obiettivi, modalità di finanziamento e regole di fruizione, destinando al dispositivo 672,5 miliardi di euro a fronte dei complessivi 750 previsti dal programma *Next Generation EU*. Lo stesso regolamento prevede che ogni Stato membro possa presentare una richiesta di finanziamento entro la soglia massima ad esso spettante. Il Parlamento UE ha dichiarato che «Il dispositivo per la ripresa e la resilienza aiuterà gli Stati membri ad affrontare l'impatto economico e sociale della pandemia di Covid-19, garantendo nel contempo che le loro economie intraprendano le transizioni digitali e diventino più sostenibili e resilienti». Nel mese di settembre 2020 il Governo italiano ha presentato al Parlamento il «Piano nazionale di ripresa e resilienza»

(PNRR) per poi approvarlo il 12 gennaio 2021. Il documento contiene obiettivi e strategie per il rilancio degli investimenti e la tutela dell'occupazione. Sono tre le strategie, condivise a livello europeo, contenute nel PNRR per intraprendere un'azione di rilancio del Paese: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica<sup>86</sup>; inclusione sociale<sup>87</sup>. Gli interventi, invece, possono essere racchiusi in tre categorie: politiche per il lavoro; interventi speciali di coesione territoriale; infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore. Nella pratica è un complesso di interventi finalizzato ad incrementare il livello del *welfare* nazionale. Per le politiche del lavoro, vengono annunciate due riforme: la prima è la riforma delle politiche attive del lavoro, la quale è volta alla creazione di nuove competenze dei lavoratori attraverso la riqualificazione degli stessi; la seconda prevede il rafforzamento del sistema di formazione professionale dei lavoratori. In altre parole, con la politica del lavoro è previsto un forte sostegno alla creazione di nuovi posti di lavoro, alla formazione e alla riqualificazione dei lavoratori nonché al reddito durante i periodi di transizione occupazionale. In conclusione, il PNRR offre sostegno al reddito durante i periodi di disoccupazione non come passivo godimento di erogazioni para-assistenziali, ma come strumento di sostegno per i

---

<sup>86</sup> Con transizione ecologica si intendono tutte quelle politiche territoriali, ambientali ed energetiche che portino il Paese dall'attuale stato di arretratezza, ad uno stato di virtuoso utilizzo di energie rinnovabili. Tale transizione, pertanto, è attuabile solamente attraverso politiche a favore dell'ambiente e della transizione energetica.

<sup>87</sup> Il termine inclusione sociale si riferisce alla società e alle sue attività inclusive. Il fine ultimo dell'inclusione sociale è garantire l'inserimento di ciascun individuo all'interno della società, indipendentemente dalla presenza di elementi limitanti.

processi di formazione professionale dei lavoratori<sup>88</sup>. Nell'ottica del perseguimento di maggiore competitività del sistema è, quindi, essenziale che entrino a pieno regime le misure di politica attiva e che, nell'ambito del *Recovery Fund*, vengano allocate risorse adeguate alla sistematizzazione di tali politiche. È possibile definire il quadro macroeconomico italiano, attuale e atteso, attraverso le informazioni che si basano sul lavoro condotto dal servizio statistico attuariale dell'Inps. Le misure di distanziamento sociale per contrastare l'epidemia, tuttora in vigore, hanno determinato una caduta dell'attività economica senza precedenti. Secondo le stime dell'Istat, il PIL italiano, dopo la caduta registrata nel I e II trimestre del 2020, ha mostrato un notevole recupero (+16,1% in termini congiunturali) grazie alla graduale riattivazione dell'attività economica in tutti i settori dell'economia (sebbene alcuni, come il settore dei servizi, continuano a soffrire a causa delle misure di distanziamento sociale). Per quanto concerne il mercato del lavoro, il calo delle ore lavorate nell'industria e nei servizi, nel secondo trimestre del 2020 rispetto al quarto del 2019, è stato superiore (-26,5%) a quello del valore aggiunto (-20,4%). Tuttavia, grazie alle misure emergenziali poste in essere dal Governo, la riduzione del numero di occupati è stata di molto inferiore alla caduta dell'input di lavoro il quale, nel terzo trimestre 2020, misurato in termini di Ula (Unità di lavoro

---

<sup>88</sup> G. Mammone, *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", vol. 49, fasc. 2, 2021, pp. 253-260.

equivalenti a tempo pieno) sia cresciuto del 18,3% (pur mostrando ancora un calo del 4,6% su base annua). Durante il terzo trimestre si registra, inoltre, una buona reattività della domanda di lavoro. Sempre secondo gli studi Istat, l'occupazione risulta in aumento rispetto al trimestre precedente ma in diminuzione su base annua.

**Tabella n. 1** - Dinamica del PIL, dell'occupazione (ULA e FL) e della disoccupazione.

<b>TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)</b>					
	2019	2020	2021	2022	2023
PIL	0,3	-9,0	5,1	3,0	1,8
Deflatore PIL	0,7	1,1	0,7	1,1	1,0
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,6	1,1	1,0
PIL nominale	1,1	-8,0	5,8	4,2	2,8
Occupazione (ULA) (2)	0,2	-9,5	5,0	2,6	1,7
Occupazione (FL) (3)	0,6	-1,9	-0,2	0,9	0,9
Tasso di disoccupazione	10,0	9,5	10,7	10,3	9,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,0	2,4	2,7	2,8	2,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.  
(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)  
(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

Fonte: NADEF

Come mostra la tabella 1, il recupero dell'attività economica è visibile già a partire dal 2021 (+5,1%) sebbene il recupero dei livelli precedenti la diffusione della pandemia sia previsto per non prima del 2023. Per quanto riguarda l'occupazione (FL), invece, si prevede una lieve contrazione nel corso del 2021 (-0,2) e un incremento per gli anni 2022 e 2023 (+0,9%). Infine, è bene osservare come il tasso di disoccupazione si attende rimanere sul livello del 10%, ovvero prossimo a quello osservato nel 2019. Questi dati possono considerarsi il frutto degli interventi

emergenziali messi in atto dal Governo e delle azioni di riforma prospettate. Per concludere, il differenziale di crescita nella prima parte del triennio è giustificato dall'impostazione più espansiva della politica di bilancio, motivata dall'esigenza di sostenere i redditi e l'occupazione in un periodo in cui l'epidemia da Covid-19 influenza ancora negativamente l'attività economica. Nel biennio a seguire, invece, le previsioni di crescita si basano sul successo del PNRR<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Relazione finale della Commissione Ministeriale sulla riforma degli ammortizzatori sociali (22 febbraio 2021), pp. 34-36.



## CONCLUSIONI

Il presente elaborato si è focalizzato sullo studio e l'analisi delle misure “messe in campo” dal Governo per contrastare gli effetti negativi che la pandemia ha provocato sull'attività economica del Paese. Oltre alle restrizioni, più o meno rigide, alle ordinarie attività quotidiane dei cittadini, le misure hanno riguardato interventi di sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti e di sostenibilità economica di molte imprese. Per quanto riguarda il sostegno alle imprese e ai lavoratori che hanno, in misura maggiore, subito la crisi sono stati stanziati, inizialmente, quasi 44 miliardi di euro ripartiti tra i vari interventi: circa 8,2 miliardi di euro sono stati destinati al “Decreto Cura Italia”; quasi 23,2 miliardi al “Decreto Rilancio”; 10,5 miliardi al “Decreto Agosto” e 2 miliardi ai decreti “Ristori” e “Ristori-*bis*”. A seguire, la Legge di Bilancio 2021 è da considerarsi una manovra fortemente espansiva da quasi 40 miliardi di euro in termini di indebitamento netto (di cui circa 24 miliardi previsti nella Legge di Bilancio per essere destinati a degli interventi, circa 15 miliardi derivanti dall'impiego delle risorse previste dal programma *Next Generation EU*). Il “Decreto Sostegni” interviene, con uno stanziamento di circa 11 miliardi di euro, ai quali se ne aggiungono ulteriori 15,4 stanziati dal “Decreto Sostegni-*bis*”. Da marzo 2020 ad oggi, quindi, il Governo ha emanato moltissimi provvedimenti e stanziato circa 130 miliardi di euro per contrastare gli effetti

della pandemia in Italia. Tali stanziamenti, per gran parte, hanno finanziato gli interventi della Cassa integrazione guadagni ordinaria, gli assegni ordinari di integrazione salariale e la Cassa integrazione in deroga. È bene precisare, però, che una parte consistente delle risorse sono state destinate anche a garantire un sostegno al reddito a quelle categorie di lavoratori che ancora oggi non rientrano nel sistema degli ammortizzatori sociali (quali professionisti, lavoratori autonomi, partite Iva, collaborazioni coordinate e continuative, lavoratori dello sport, lavoratori stagionali, lavoratori domestici, ecc.). Anzidetta situazione, mette in luce la necessità di attuare un intervento che vada a completare il percorso, avviato dalla precedente legislatura, per la realizzazione di un sistema di protezione sociale. Nel luglio del 2020 viene nominato, dalla Ministra del lavoro e delle politiche sociali Nunzia Catalfo, un Tavolo tecnico per la riforma degli ammortizzatori sociali perseguendo dei principi ispiratori comuni: universalismo della copertura; semplificazione gestionale di procedure e di prestazioni; conferma del carattere previdenziale del sistema di tutela. Con la caduta del Governo Conte *bis*, però, tale progetto è stato interrotto per poi essere ripreso dal Governo Draghi. La prossima riforma del sistema degli ammortizzatori sociali è prevista con l'inizio del 2022. Tale riforma, cruciale per affrontare i cambiamenti strutturali del mercato del lavoro nella fase post Covid, porta avanti gli obiettivi del Governo precedente: costruire un "modello di Welfare State inclusivo" mediante l'universalismo differenziato, ovvero ammortizzatori per tutte le imprese e i lavoratori, ma diversificati a seconda

delle dimensioni aziendali. Con il presente elaborato è emerso come un intervento di riforma e di potenziamento del sistema di protezione sociale, per essere efficace, debba essere inserito all'interno di un sistema che, nel suo complesso, sia coerente dal punto di vista delle azioni di politica economica da adottare per stimolare la ripresa dell'economia. Innanzitutto, la costruzione di un sistema di protezione sociale universale e generoso, in termini di durata e di entità, rappresenta un elemento chiave per permettere alle imprese di gestire al meglio la fase di transizione che sta per avviarsi. Così come il potenziamento degli strumenti aventi il fine di tutelare i rapporti di lavoro e il reddito di coloro che sono privi di un'occupazione dovrebbe garantire la tutela dei livelli occupazionali e il potere di acquisto, in modo da determinare un effetto positivo sulla domanda aggregata e di conseguenza sulle dinamiche del Pil. Infine, nell'ottica di un potenziamento degli strumenti di ammortizzazione, è fondamentale rafforzare le sinergie tra gli strumenti di sostegno al reddito nonché quelle tra i suddetti istituti e le politiche attive e della formazione.



## **BIBLIOGRAFIA**

ALIBRANDI G., *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, Giuffrè Editore, 2002.

ALLEVA P.G., BALLETTI E., CARABELLI U., DI STASI A., FORLANI N., LISO F., PACI M., *Tutela del lavoro e riforma degli ammortizzatori sociali*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2002.

ANASTASIA B. e SANTORO G., *Il Jobs Act. Opportunità mancata o base per ripartire?* in *“Economia Italiana”*, fasc. 2/3, 2018.

CANAVESI G., *La specialità degli ammortizzatori sociali “emergenza Covid-19”: intervento emergenziale o nuovo modello di tutela?*, in *“Diritto delle Relazioni Industriali”*, vol. 30, fasc. 3, 2020.

CARRO G., *Emergenza Covid-19 e ammortizzatori sociali – Provvedimenti Inps*, in *“Pratica Lavoro”*, vol. 21, fasc. 10.

CECCATO P., TORMEN P., *Ammortizzatori sociali emergenziali: dalla fruizione all’autorizzazione*, in *“Diritto & Pratica del Lavoro”*, vol. 37, fasc. 39, 2020.

CENDON P., *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale. IV aggiornamento*, Torino, Utet, 2008.

CINELLI M., *Da ammortizzatori a attivatori sociali. Una riconfigurazione auspicabile per il dopo Covid?*, in *“Rivista del diritto della sicurezza sociale”*, vol. 49, fasc. 2, 2021.

- CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2007.
- CIOFFI G., *Novità in materia di ammortizzatori sociali*, in “*Diritto & pratica del lavoro*”, vol. 38, fasc. 27, 2021.
- DE CAPRARIIS G., *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- DEL PUNTA R., *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in “*Rivista italiana di diritto del lavoro*”, vol. 39, fasc. 2, 2020.
- DI STASI A., *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, Giuffrè Editore, 2020.
- DI STASI A., *Sul diritto e sul lavoro*, Ancona, Affinità elettive, 2013.
- DI STASI A., *Tecniche ed ideologie nelle riforme del Diritto del lavoro*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018.
- FATIGATO M., *Ammortizzatori sociali per Covid-19 e la schizofrenia normativa: dalla conversione del D.L. Cura Italia al D.L. Rilancio*, in “*Giustizia civile.com*”, vol. 7, fasc. 7, 2020.
- GAVIOLI F., *Ammortizzatori sociali per Covid-19: nuove disposizioni*, in “*Diritto & Pratica del Lavoro*”, vol. 38, fasc. 22, 2021.
- GUARASCIO D., *Gli ammortizzatori sociali ai tempi della pandemia*, in “*Parolechiave Online*”, vol. 63, fasc. 2, 2020.
- LAGALA C., *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà*, Bari, Cacucci Editore, 2001.

MAMMONE G., *Ripresa e resilienza dopo il Covid-19. Gli ammortizzatori sociali tra cooperazione europea e progettualità nazionale*, in “*Rivista del diritto della sicurezza sociale*”, vol. 49, fasc. 2, 2021.

MARRUCCI M., *Covid-19 e ammortizzatori sociali per il territorio nazionale*, in “*Giustizia civile.com*”, vol. 7, fasc. 4, 2020.

PERSIANI M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Cedam, 2003.

QUARANTA F., *Contributo alla storia dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro a Vercelli: dalle origini alla vigilia della Prima guerra mondiale (1898-1914)*, Roma, Inail, 2002.

RENGA S., *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in “*Rivista del diritto della sicurezza sociale*”, vol. 49, fasc. 2, 2021.

SALIMBENI M.T., *Ammortizzatori sociali e crisi d'impresa: le opposte scelte di politica del diritto in alcune norme recenti*, in “*Diritti Lavori Mercati*”, vol. 18, fasc. 2, 2020.

SANTORO PASSARELLI G., *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015.

SIGILLÒ MASSARA G., *Il (nuovo) ruolo degli ammortizzatori sociali fra crisi e pandemia*, in “*Rivista del diritto della sicurezza sociale*”, vol. 49, fasc. 2, 2021.





## SITOGRAFIA

[temi.camera.it](http://temi.camera.it), Camera dei deputati – Documentazione parlamentare, *Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione (SURE)*, 25/05/2021.

[temi.camera.it](http://temi.camera.it), Camera dei deputati – Documentazione parlamentare, *Misure fiscali e finanziarie per l'emergenza Coronavirus*, 25/06/2021.

[www.borsaitaliana.it](http://www.borsaitaliana.it), FTA Online News, *Riforma Pensioni 2020: la storia delle riforme delle pensioni dal 1992 a oggi, da Amato alla riforma Fornero fino alle ultimissime su Quota 100 e Opzione Donna*, 17/12/2019.

[www.camera.it](http://www.camera.it), Camera dei deputati – Servizio Studi, *Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19*, 23/07/2021.

[www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Tutele del lavoro*.

[www.cna-to.it](http://www.cna-to.it), *L'evoluzione del sistema previdenziale italiano*.

[www.edotto.com](http://www.edotto.com), *Abrogazione del trattamento di mobilità: conseguenze*, 16/02/2017.

[www.ftaonline.com](http://www.ftaonline.com), Rossetti V., *Cig Covid: ecco tutte le proroghe 2021*, 06/05/2021.

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.inps.gov.it](http://www.inps.gov.it), *Disoccupazione, sospensione dal lavoro e salvaguardia lavoratori.*

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it), *Ammortizzatori sociali.*

[www.lavorowelfare.it](http://www.lavorowelfare.it), *Associazione Lavoro&Welfare, Ammortizzatori Sociali: Tutte Le Risorse, Decreto Per Decreto, novembre 2020.*

[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

[www.ticonsiglio.com](http://www.ticonsiglio.com), *Decreto Sostegni bis convertito in Legge: tutti gli aiuti e testo Gazzetta Ufficiale da scaricare, 26/07/2021.*

[www.ticonsiglio.com](http://www.ticonsiglio.com), *DIS-COLL 2021 Inps: requisiti, importo, calcolo, domanda, 29/01/2021.*

## **FONTI NORMATIVE**

**Decreto del presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797**, *“Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari”*.

**Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81**, *“Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*.

**Decreto Legislativo 23 febbraio 2000, n. 38**, *“Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144”*.

**Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 503**, *“Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”*.

**Decreto Legislativo 12 gennaio 2019, n. 14**, *“Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155”*.

**Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 148**, *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*.

**Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22**, *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*.

**Decreto-Legge 2 marzo 2020, n. 9**, *“Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

**Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 41**, *“Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19”*.

**Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73**, *“Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”*.

**Decreto-Legge 28 settembre 2018, n. 109**, *“Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze”*.

**Decreto-Legge 14 agosto 2020, n. 104**, *“Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”*.

**Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18**, *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

**Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34**, *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

**Decreto-Legge 20 luglio 2021, n. 103**, *“Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro”*.

**Decreto-Legge 28 ottobre 2020, n. 137**, *“Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*.

**Legge 10 dicembre 2014, n. 183**, *“Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro”*.

**Legge 28 giugno 2012, n. 92**, *“Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”*.

**Legge 22 dicembre 2011, n. 214**, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”.

**Legge 3 agosto 2009, n. 102**, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali”.

**Legge 23 agosto 2004, n. 243**, “Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria”.

**Legge 3 dicembre 1999, n. 493**, “Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici”.

**Legge 8 agosto 1995, n. 335**, “Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare”.

**Legge 19 luglio 1993, n. 236**, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione”.

**Legge 23 luglio 1991, n. 223**, “Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro”.

**Legge 23 luglio 1991, n. 223**, “Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro”.

**Legge 9 marzo 1989, n. 88**, “Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro”.

**Legge 3 ottobre 1987, n. 398**, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 317, recante norme in materia di tutela dei lavoratori italiani operanti nei Paesi extra-comunitari e di rivalutazione delle pensioni erogate dai fondi speciali gestiti dall'INPS”*.

**Legge 19 dicembre 1984, n. 863**, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, recante misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali”*.

**Legge 23 aprile 1981, n. 155**, *“Adeguamento delle strutture e delle procedure per la liquidazione urgente delle pensioni e per i trattamenti di disoccupazione, e misure urgenti in materia previdenziale e pensionistica”*.

**Legge 20 maggio 1975, n. 164**, *“Provvedimenti per la garanzia del salario”*.

**Legge 8 agosto 1972, n. 464**, *“Modifiche ed integrazioni alla legge 5 novembre 1968, n. 1115, in materia di integrazione salariale e di trattamento speciale di disoccupazione”*.

**Legge 20 maggio 1970, n. 300**, *“Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento”*.

**Legge 5 novembre 1968, n. 1115**, *“Estensione, in favore dei lavoratori, degli interventi della Cassa integrazione guadagni, della gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione e della Cassa assegni familiari e provvidenze in favore dei lavoratori anziani licenziati”*.

**Legge 3 febbraio 1963, n. 77**, *“Disposizioni in favore degli operai dipendenti dalle aziende industriali dell'edilizia e affini in materia di integrazione guadagni”*.

**Legge 17 luglio 1898, n. 350**, *“Che istituisce una Cassa Nazionale di previdenza per la invalidità e per la vecchiaia degli operai”*.

**Legge 22 maggio 2017, n. 81**, *“Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”*.

**Legge 24 dicembre 2007, n. 247**, *“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”*.

**Legge 28 giugno 2012, n. 92**, *“Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”*.

**Legge 24 aprile 2020, n. 27**, *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi”*.