



Associazione per gli Studi internazionali e comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Brevi note sull'articolo 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali

FRANCESCO LISO*

Sommario: **1.** I contenuti più significativi dell'articolo 19. Prime valutazioni. – **2.** La generalizzazione del modello che prevede la possibilità della corresponsione del trattamento di disoccupazione in casi di sospensione del lavoro solo in presenza di una prestazione aggiuntiva a carico dell'ente bilaterale. – **3.** Il trattamento di integrazione del reddito a favore dei collaboratori a progetto.

Working Paper n. 68/2008

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

1. I contenuti più significativi dell'articolo 19.
Prime valutazioni

Nella materia degli ammortizzatori sociali, sempre in attesa della riforma, si continua a navigare a vista. È da supporre che ciò sia da imputare alla scarsità delle risorse finanziarie, ma anche le acute difficoltà occupazionali del momento presente non aiutano; inducendo interventi caratterizzati dall'emergenza, queste difficoltà non hanno mai favorito disegni di razionalizzazione. Ne è riprova, in questo decreto, della riproposizione, rafforzata, dello strumento degli ammortizzatori in deroga e di vari interventi di mera reiterazione di misure già esistenti a favore di determinate categorie di lavoratori. Una valutazione dei contenuti del decreto può quindi darsi solo sulla direzione di alcune novità introdotte.

Diamo prima una sintetica illustrazione dei principali contenuti dell'articolo 19 del decreto legge. Esso interviene a modificare alcuni aspetti di una legge del 2005 (decreto legge n. 35/2005, convertito in legge n. 80/2005) con la quale – evidentemente per venire incontro alle esigenze di settori non coperti dai trattamenti di integrazione salariale – si era innovata la disciplina del trattamento di disoccupazione (ds) mediante la esplicita previsione della possibilità di una erogazione del predetto trattamento anche in situazioni di sospensione del rapporto di lavoro.

a) Si conferma la utilizzabilità della ds con requisiti ordinari nel caso di sospensione del lavoro (comma 1, lettera *a*), ma si introducono le seguenti novità:

- la causale della sospensione sembra avere carattere più selettivo (ora si parla di «crisi aziendali» o «occupazionali» mentre prima si parlava di «situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato»);
- la durata della sospensione indennizzabile è stata aumentata (da 65 giorni si è passati a 90);
- la concessione del trattamento è subordinata ad un intervento integrativo (almeno pari al 20 %) a carico di un ente bilaterale. Prima questa subordinazione era stata prevista solo per il comparto artigiano (mancando una formula selettiva, sembrerebbe che qualsiasi contratto collettivo possa costituire un ente bilaterale abilitato a fondare il diritto al trattamento integrativo; ma indicazioni in senso contrario sono desumibili da un altro punto del decreto sul quale v. *infra*).

b) Si riconferma la peculiarità del settore artigiano, per il quale si prevede – sempre per il caso di sospensioni del rapporto di lavoro – la utilizzabilità della ds con requisiti ridotti (comma 1, lettera *b*), ma si introducono le seguenti novità:

* *Francesco Liso è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Roma "Sapienza".*

- la causale della sospensione sembra avere carattere più selettivo (ora si parla di «crisi aziendali» o «occupazionali» mentre prima si parlava di «situazioni aziendali dovute ad eventi transitori, ovvero determinate da situazioni temporanee di mercato»);
 - la durata della sospensione indennizzabile è stata aumentata (da 65 giorni si è passati a 90);
 - il beneficio è stato esteso anche ai lavoratori dipendenti da agenzie di somministrazione distaccati presso imprese del comparto artigiano e, per i predetti lavoratori, si prevede che il trattamento integrativo sia a carico dell'ente bilaterale del settore della somministrazione;
 - la concessione del trattamento è ora subordinata solo all'erogazione, da parte dell'ente bilaterale, dell'integrazione almeno pari al 20% (in precedenza si prevedeva che in alternativa l'ente bilaterale potesse erogare attività di formazione e qualificazione professionale di durata non inferiore a 120 ore).
- c) Si conferma, in capo ai datori di lavoro per i cui lavoratori si fa ricorso alle prestazioni di cui alle lettere b) e c), l'obbligo di comunicare ai centri per l'impiego e all'Inps le ragioni della sospensione nonché i nominativi dei lavoratori sospesi, i quali devono rendere ai predetti centri la dichiarazione di immediata disponibilità; in aggiunta si prevede l'obbligo dei centri per l'impiego di comunicare tempestivamente a tutti i soggetti autorizzati o accreditati i nominativi dei lavoratori sospesi «disponibili al lavoro o a un percorso formativo finalizzato alla ricollocazione sul mercato del lavoro» (comma 1, ultimo alinea).
- d) In via sperimentale (per il triennio 2009-2011) la prestazione contemplata dalla precedente lettera b) (ma corrisposta, pare, in presenza del solo requisito della anzianità aziendale di tre mesi) viene prevista (anche nel caso di licenziamento) a favore degli apprendisti (comma 1, lettera c).
- e) In via sperimentale (per il triennio 2009-2011) si prevede – con una formula che non brilla per chiarezza - la possibilità della concessione ai co.co.pro. di un trattamento, da erogare in un'unica soluzione, pari al 10% del reddito percepito nell'anno precedente, in presenza delle seguenti condizioni (comma 2):
- che essi operino in regime di mono-committenza;
 - nell'anno precedente abbiano conseguito un reddito tra 5.001 e 13.819 euro (minimale contributivo);
 - abbiano un'anzianità contributiva di almeno tre mesi presso la gestione separata;
 - nell'anno nel quale richiedono il trattamento abbiano avuto accreditato presso la predetta gestione un numero di mensilità non inferiore a tre;
 - svolgano la loro attività in zone dichiarate in stato di crisi ovvero in settori dichiarati in crisi;

- «non risultino accreditati nell'anno precedente almeno due mesi presso la predetta gestione separata»; queste le testuali parole del decreto, ma è da ritenere che tra esse il “non” sia stato scritto per errore; inducono a ritenere ciò due elementi: in primo luogo la parola “almeno”, che, significando “non meno di”, mal si raccorda con il “non”; in secondo luogo – e soprattutto – il fatto che, in caso contrario, il diritto alla prestazione difficilmente verrebbe a concretizzarsi, apparendo di non agevole ricorrenza che il lavoratore riesca a guadagnare in due mesi un reddito che si collochi nella forcilla prima richiamata.

f) Si prevede che i beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga debbano sottoscrivere il patto di servizio con i centri per l'impiego.

Questi i contenuti essenziali dell'articolo che interessa gli ammortizzatori. Questi contenuti verranno specificati mediante un apposito decreto del Ministro (comma 3), sia relativamente alle concrete modalità di applicazione che dovranno avere le singole misure previste, sia con riferimento alle risorse finanziarie che saranno utilizzate per ciascuna di esse.

Quali valutazioni si possono fare, per ora?

Tralasciando alcuni elementi negativi, peraltro da tempo correnti (in particolare, il fatto che le prestazioni potranno essere corrisposte solo nei limiti delle risorse stanziare, con la conseguente barbara logica del «chi tardi arriva male alloggia»), e scontando che la sempre evocata riforma degli ammortizzatori altro spazio non lascia – nel momento presente – che ad aggiustamenti solo parziali, va detto che, nella sostanza, le innovazioni prima richiamate sembrano muovere nella giusta direzione.

Due sono, in particolare, gli elementi che si lasciano apprezzare positivamente: in primo luogo, la generalizzazione del modello che prevede la possibilità della corresponsione del trattamento di disoccupazione in casi di sospensione del lavoro solo in presenza di una prestazione aggiuntiva a carico dell'ente bilaterale; in secondo luogo, la creazione – anche se in via sperimentale – di un trattamento di disoccupazione a favore dei collaboratori a progetto.

Per quel che riguarda il *primo elemento*, l'innovazione va apprezzata perché era fuori sistema che solo per il comparto artigiano il trattamento di disoccupazione in caso di sospensione del rapporto fosse subordinato alla prestazione integrativa dell'ente bilaterale.

Quella scelta era stata compiuta solo per una ragione contingente: nel comparto artigiano era già operante un'importante esperienza che meritava di essere esplicitamente sostenuta. Ma

2. La generalizzazione del modello che prevede la possibilità della corresponsione del trattamento di disoccupazione in casi di sospensione del lavoro solo in presenza di una prestazione aggiuntiva a carico dell'ente bilaterale

ora la scelta a favore dello sviluppo della bilateralità in quest'area si è fatta molto più decisa sul piano politico, come è solennemente testimoniato dal protocollo sottoscritto da Governo e parti sociali il 23 luglio 2007 e dalla sua trasposizione nella legge n. 247/2007, contenente la delega per la riforma (articolo 1, comma 29, lettera f). Si giustifica ampiamente, quindi, la scelta della generalizzazione di quel modello, che comporta un'importante spinta allo sviluppo della bilateralità, nella materia degli ammortizzatori, anche negli altri settori.

È superfluo considerare che questa spinta continua a non tenere nel dovuto conto – come invece sarebbe opportuno – i risvolti problematici che si pongono sul versante dei limiti oggettivi che presenta l'autonomia privata, nell'ambito della quale si muove la bilateralità; limiti ai quali sarebbe opportuno porre rimedio se si vogliono ad essa dare basi più solide, come richiede la delicata funzione di gestione di ammortizzatori e soprattutto – come nel nostro caso – di ammortizzatori misti, in cui è cioè presente una componente di risorse pubbliche la cui fruizione dovrebbe riguardare la generalità dei lavoratori. Attualmente, questi risvolti problematici sono governati da tre diversi modelli: di contribuzione obbligatoria, di contribuzione volontaria incentivata e di contribuzione obbligatoria ad utilizzo facoltativo.

Il primo modello ha due versioni. La prima è quella inaugurata con l'articolo 2, comma 28, della legge n. 662/1996, che ha mirato a consentire la creazione di strumenti per la gestione delle eccedenze di personale in settori non rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione: l'obbligo generalizzato al versamento di un contributo al fondo costituito dalle parti sociali, ma gestito con il loro concorso presso l'Inps, viene creato da un decreto del ministro del lavoro. La seconda versione è quella esistente nel comparto della somministrazione (articolo 12, comma 4, decreto legislativo n. 276/2003): tutte le imprese di somministrazione sono tenute per legge al versamento di un contributo al fondo bilaterale.

Il secondo modello è quello contenuto nell'articolo 10 della legge n. 30/2003: i datori di lavoro del comparto artigiano, del commercio e del turismo possono godere di benefici normativi e contributivi a condizione che facciano integrale applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Il terzo modello è quello dei fondi per la formazione continua (articolo 118, legge n. 388/2000): il datore di lavoro ha facoltà di versare al fondo bilaterale un contributo che altrimenti sarebbe tenuto a versare all'Inps.

Tutti questi modelli – frutto di scelte estemporanee – stanno funzionando, ad eccezione di quello previsto dall'articolo 10, legge n. 30/2003. Infatti, esso è stato improvvidamente disattivato da una circolare del ministero che – in plateale contrasto con il tenore letterale della disposizione – ha affermato sussistente l'integrale applicazione del contratto collettivo da parte del datore di lavoro anche se quest'ultimo non versi la contribuzione al fondo bilaterale, ritenendo in contrasto con il principio di libertà sindacale una diversa lettura. Non è questo il luogo per criticare una simile presa di posizione che – a tacer d'altro – presupporrebbe anche l'illegittimità della seconda variante del primo dei modelli illustrati. Rimane comunque opportuno che il legislatore presti maggiore attenzione a questi risvolti e si determini finalmente ad optare per un unico modello.

Continuando ad esaminare questo primo elemento di novità del decreto legge, va segnalata la presenza di ulteriori profili; alcuni di segno positivo, altri di segno negativo.

Profili di segno positivo:

- a) La previsione (ultimo periodo del comma 1) che gli ammortizzatori in deroga potranno essere utilizzati solo dopo l'esaurimento dei 90 giorni di prestazione di cui alle lettere *a* e *b*. Risponde ad un criterio di coerenza che l'utilizzo delle risorse della bilateralità avvenga prioritariamente rispetto alla risorse integralmente fondate sulla fiscalità generale.
- b) La previsione (comma 7, secondo periodo) che «i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale stabiliscono le risorse minime a valere sul territorio nazionale». La formula, invero, non è perspicua, ma da essa è forse possibile derivare due importanti indicazioni. In primo luogo, che la bilateralità abilitata a fondare il diritto alla prestazione di disoccupazione in caso di sospensione del rapporto di lavoro è una bilateralità qualificata – a garanzia della efficacia dello strumento – dalla particolare rappresentatività dei soggetti che la fondano. In secondo luogo, che questa bilateralità – per essere abilitata alla importante funzione di sostegno dei redditi in simbiosi con la risorsa pubblica – deve avere un respiro nazionale. Statuizione molto importante, quest'ultima, e decisamente da condividere, soprattutto considerando che il sistema implica la mobilitazione di risorse pubbliche che sono espressione di una solidarietà che opera a livello nazionale e non può, dunque, non riflettersi anche nelle logiche di gestione della prestazione integrativa. Quella statuizione è destinata a svolgere un importante ruolo di orientamento ed accompagnamento dell'ulteriore sviluppo della bilateralità, secondo una linea di valorizzazione del ruolo degli enti nazionali le cui tracce possono già essere lette nell'importante accordo raggiunto po-

chi giorni orsono nel comparto artigiano, che – come è noto – vanta una significativa esperienza in questa materia.

c) Si prevede che le risorse disponibili presso i fondi per la formazione continua possano essere utilizzate «per misure temporanee ed eccezionali volte alla tutela dei lavoratori» (comma 7). Questa disposizione dischiude alle parti sociali la possibilità di sostenere da subito uno sviluppo della bilateralità nell'area degli ammortizzatori.

Vediamo ora i profili di segno negativo o che destano perplessità.

a) Dal punto di vista sistematico non sembrano sussistere elementi che possano giustificare la differenza che intercorre tra il comparto artigiano, nell'ambito del quale si prevede l'utilizzo del trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti, e gli altri comparti, nei quali si ricorre, invece, al trattamento di disoccupazione ordinario. Una omogeneizzazione dovrebbe quindi essere nella logica delle cose.

b) Si prevede (comma 7) che «il sistema degli enti bilaterali eroga la quota integrativa [...] fino a concorrenza delle risorse disponibili». Non è chiaro cosa precisamente si voglia dire, due essendo i possibili significati di questa proposizione; cioè che l'ente bilaterale non sarà costretto ad elevare i contributi che attualmente riscuote, per finanziare le prestazioni, nel caso in cui queste dovessero essere richieste in misura superiore alle risorse raccolte, ovvero che il trattamento possa essere erogato anche in mancanza di risorse nell'ente bilaterale. Se il significato fosse il secondo, si dovrebbero nutrire serie perplessità. Infatti, verrebbe meno il carattere necessariamente misto della prestazione, desumibile invece dalla formula utilizzata per descrivere la prestazione (l'indennità di disoccupazione viene contemplata «subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del venti per cento a carico degli enti bilaterali») ed il sistema ne riceverebbe una forte impronta di ambiguità. Non bisogna dimenticare che la ragione per la quale si iniziò a valorizzare la bilateralità in questo settore (articolo 5, comma 8, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito in legge 19 luglio 1993, n. 236) risiedeva nella attrattività di un modello che – implicando la sopportazione di un costo da parte dell'ente bilaterale – dava garanzie di un utilizzo responsabile della risorsa pubblica collegata a quel costo. Se è questa la ragione per la quale quel modello viene utilizzato, se ne dovrebbe far derivare – dal punto di vista sistematico – che il vero trattamento integrativo non è quello dell'ente bilaterale, bensì quello della risorsa pubblica gestita dall'Inps e che questa, quindi, in tanto debba essere erogata, in quanto l'ente bilaterale abbia deciso di sopportare a spesa. È da ritenere che su questi profili verrà fatta chiarezza dal decreto del Ministro, prima richiamato.

3. Il trattamento di integrazione del reddito a favore dei collaboratori a progetto

Per quel che riguarda il secondo elemento meritevole di positiva valutazione – la creazione di una integrazione del reddito a favore dei collaboratori a progetto, che potrà variare tra i 500 e i 1.380 euro annui – va detto che esso rappresenta – ovviamente nel caso in cui si riconosca esistente l'errore di scrittura ipotizzato in precedenza – un ulteriore passo avanti nel graduale percorso di estensione delle coperture previdenziali a quei lavoratori. Si parla di sperimentaltà, ma è un modo di dire, giustificato dal carattere della copertura finanziaria della misura. È infatti generalmente condivisa – a livello politico – la meritevolezza di una misura di questo genere, riguardando lavoratori che, al pari dei lavoratori subordinati, si trovano in una condizione di sottoprotezione sociale. Quindi difficilmente si tornerà indietro. Si tratterà piuttosto di mettere a punto il meccanismo.

Anche il precedente governo aveva fatto un passo in questa direzione: aveva istituito un “Fondo credito per il sostegno dell'attività intermittente dei lavoratori a progetto” al fine di concedere ad essi, in assenza di contratto, un credito fino a 600 euro mensili per dodici mesi con restituzione posticipata a ventiquattro o trentasei mesi, in grado di compensare cadute di reddito collegate ad attività intermittenti (articolo 1, comma 72, lettera a, legge n. 247/2007). Ma si era trattato di un passo alquanto incerto, e non solo perché appena abbozzato nelle sue concrete linee applicative. Era irragionevolmente limitato in ragione dell'età (giovani di età inferiore a 25 anni; 29 se laureati). Inoltre pareva avere – più che una funzione di integrazione del reddito – una funzione di sostegno all'offerta di lavoro autonomo. Nella sostanza, il precedente governo si era prudenzialmente attenuto all'idea che il carattere autonomo di quella prestazione – della quale evidentemente riteneva si dovesse promuovere un utilizzo più selettivo, coerente con un effettivo carattere di autonomia – potesse giustificare un prestito, evidentemente *una tantum*, ma non una vera e propria integrazione del reddito. L'attuale governo ha invece ritenuto di potere inaugurare questa nuova prestazione.

Il passo è importante, ma estremamente delicato per la seguente ragione: viene lasciato non chiarito il non secondario profilo del controllo della effettività dello stato di disoccupazione. La prestazione sembra congegnata a somiglianza del trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti, per il quale parimenti nulla sembra esplicitamente previsto dalla attuale normativa in tale direzione, al fine di evitare forme di utilizzo opportunistico. La debolezza dei servizi per l'impiego rende purtroppo problematica questa peraltro doverosa politica di estensione dei trattamenti di integrazione del reddito per mancanza di lavoro.