

10 SETTEMBRE 2025

Ammortizzatori sociali tra utopia costituzionale e distopia applicativa

di Carlotta Rambaldi

Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali
Università degli Studi di Ferrara

e Simonetta Renga

Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Ferrara



Ammortizzatori sociali tra utopia costituzionale e distopia applicativa *

di **Carlotta Rambaldi**

*Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali
Università degli Studi di Ferrara*

e **Simonetta Renga**

*Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Ferrara*

Abstract [It]: Il saggio trae abbrivio dai principi costituzionali degli artt. 38 e 3, co. 2, definendo così i contorni del sistema di tutela per la disoccupazione. L'obiettivo è quello di analizzare se le modifiche apportate agli ammortizzatori sociali nel biennio 2023-2025, con particolare riferimento alla Cassa integrazione guadagni, alla NASpI e all'ISCRO, superino o meno le aporie strutturali del sistema, per avvicinarlo ai dettami costituzionali.

Title: Social Security Benefits for the unemployed between constitutional utopia and practical dystopia

Abstract [En]: The essay takes its starting point from the constitutional principles enshrined in Articles 38 and 3, paragraph 2, of the Italian Constitution, thereby outlining the contours of the unemployment protection system. Its aim is to assess whether the reforms introduced to social security benefits for the unemployed in the 2023–2025 biennium — with reference to the Short Time Earning Fund (Cassa Integrazione Guadagni), NASpI, and ISCRO — succeed in overcoming the structural shortcomings of the system and bring it closer to constitutional requirements.

Parole chiave: sicurezza sociale; ammortizzatori sociali; principi costituzionali; riforma degli ammortizzatori sociali; cassa integrazione

Keywords: social security; unemployment; constitutional principles; unemployment benefits reforms; short time earning funds

Sommario: 1. Il sistema costituzionale di tutela per i lavoratori disoccupati. 2. Disinvolte distorsioni nell'uso dei sistemi di integrazione salariale. 3. La NASpI tra aspirazioni solidaristiche e retrocessioni assicurative. 4. Le nuove frontiere degli ammortizzatori sociali: il lavoro autonomo. 5. Tutele inevase.

1. Il sistema costituzionale di tutela per i lavoratori disoccupati

La protezione sociale viene attivata a fronte di un'inattività determinata dalla mancanza di lavoro nel mercato, idonea a ingenerare uno stato di bisogno nel soggetto protetto. Tale è l'indicazione fornita dall'articolo 38, co. 2, Cost. La norma subordina l'intervento pubblico a una condizione di disoccupazione qualificata dall'involontarietà dell'inattività del prestatore¹.

Intanto, dunque, l'individuazione dell'evento protetto, nei termini di inattività per mancanza di lavoro nel mercato, prescinde dalla qualificazione giuridica assunta dallo stato d'inattività in relazione all'eventuale rapporto contrattuale in corso, definendosi per questa via direttamente la causa generatrice del bisogno

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente saggio è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, i paragrafi 1 e 5 sono da attribuire a Simonetta Renga e i paragrafi 2, 3 e 4 a Carlotta Rambaldi.

¹ Cfr. P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, 2018, p. 656 «Nella sua classica lettura, l'art. 38, co. 2 Cost. condiziona infatti l'intervento pubblico alle situazioni di disoccupazione involontaria in cui incorre il lavoratore alla cessazione di un precedente rapporto lavorativo».

tutelato. Talché, accanto a situazioni di disoccupazione e di inoccupazione, sono riconducibili alla medesima area di tutela stati di inattività che non importano l'assenza formale del rapporto di lavoro, quali quelli connessi alla riduzione o sospensione dell'attività produttiva e a fenomeni di sottoccupazione, in termini sia di discontinuità di impiego che di quantità di lavoro inferiore allo standard².

Poi, la lettura combinata degli articoli 2, 4, e 38 Cost. impone un'erogazione delle prestazioni previdenziali condizionata anche da obiettivi di reinserimento occupazionale del lavoratore. In altre parole, deve riconoscersi una funzione positiva al requisito dell'involontarietà che abbia come obiettivo quello di scoraggiare la fruizione passiva delle prestazioni sociali da parte del beneficiario e che leghi l'erogazione della prestazione a procedure di gestione della forza lavoro sul mercato. D'altronde l'art. 4, co. 2 della Carta costituzionale riprende un dovere di contribuire al progresso materiale o spirituale della società; mentre l'art. 2 Cost., «letto nella sua connotazione bidirezionale, ... vede la collettività farsi carico della liberazione dal bisogno (effettivo) del singolo ... e quest'ultimo rispondere in modo partecipativo, assolvendo il dovere di essere socialmente utile, attivo e responsabile»³.

Il requisito dell'involontarietà rappresenta, perciò, sul piano strutturale, anche, lo strumento per lo svolgimento di una politica attiva dell'impiego, realizzandosi così il diritto al lavoro degli artt. 4, co.1 e 35, co. 1 della Carta.

Il sistema, il cui carattere essenziale è l'universalità⁴, eroga, dunque, una tutela di tipo sia economico che occupazionale: l'una rivolta alla reintegrazione del reddito fino a raggiungere i livelli di adeguatezza alle esigenze di vita prescritti dall'art. 38, co. 2, al fine di attenuare le conseguenze dell'evento lesivo; l'altra, presidio della effettività della garanzia costituzionale del diritto al lavoro, diretta a incentivare l'impiego dei soggetti beneficiari nel mercato, rimuovendo per tal via la causa dello stato di bisogno.

A questi brevi accenni in tema di costruzione costituzionale del sistema, dovranno affiancarsi le riflessioni in materia di finanziamento del medesimo. Detto diversamente, la predisposizione del sistema di

² Su questi temi si veda anche, *Ibid*, pp. 659-660. Per l'Autrice «in una situazione di disoccupazione sempre più strutturale e di privazione crescente quel rischio antico, protetto in ragione della incapacità di trovare una nuova occupazione, ha visto esponenzialmente ampliati i suoi confini, fino a inglobare nuove situazioni di incertezza occupazionale, che investono la mancanza di lavoro, in sé e per sé considerata; così come, e sempre più, la sua precarietà, e l'inadeguatezza del valore economico del lavoro prestato». Nello stesso senso anche A. SARTORI, *Le misure di inclusione sociale e lavorativa dopo il Reddito di cittadinanza. Back to the future or to the past?*, p. 6, testo consultabile su [Microsoft Word - A. SARTORI Le misure di inclusione SAGGIO settembre 2023 \(003\).docx](#), che riporta quell'interpretazione dell'art. 38, co.2, Cost., combinata con gli artt. 1 e 4, co. 2, Cost., che ricomprende nella nozione di disoccupazione involontaria «anche gli inoccupati e i sottoccupati (lavoratori poveri), purché disponibili al lavoro: la laboriosità diventerebbe il nuovo criterio selettivo di accesso alle tutele di cittadinanza sociale».

³ Per tale lettura dell'art. 2 Cost. si rimanda a P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 132, 2011, p. 589.

⁴ Tale universalità della protezione sociale parrebbe insita nella lettura combinata degli artt. 38 co. 2, 4 co. 1, 35, 3 e 2 Cost.

sicurezza sociale immaginato dalla Carta costituzionale presenta, inevitabilmente, dei costi di cui la collettività dovrà farsi carico.

Certamente, queste sono scelte da compiersi a livello politico. Tuttavia non può negarsi che anche la politica ha le sue regole, ovvero: l'art. 3, co. 2, e l'art. 2 della Carta costituzionale, alla luce dei quali il sistema di tutela sociale e gli articoli che lo delineano, dal 38 al 4 e 35, vanno interpretati⁵.

Pertanto, ha ragione Lorenza Carlassarre quando scrive: «La linea di politica economica è indicata dalla Costituzione, indicati gli obiettivi e non è nella libera scelta del legislatore sacrificarne alcuni, tanto più in tempo di crisi, quando si fa anzi più rigoroso e stringente l'obbligo di impiegare le risorse disponibili secondo le priorità indicate dalla Costituzione e distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente doverose da quelle consentite o addirittura vietate». E più avanti: «La discrezionalità del legislatore, ha ricordato la Corte, non è assoluta; e la ragionevolezza non ha da intendersi soltanto come 'coerenza' a livello legislativo, ma in primo luogo come coerenza ai principi costituzionali»⁶.

Entrando più nel merito della tematica, sulla base della definizione ricostruita, sono riconducibili al sistema di sicurezza sociale tutti quelli che oggi chiamiamo, con formula agiuridicamente omnicomprensiva, ammortizzatori sociali: fra questi, gli istituti principali della NASpI, della Cassa integrazione guadagni, del Fondo di integrazione salariale (FIS) e dell'Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (Iscro).

Ebbene, nell'ambito degli istituti richiamati, sono rintracciabili elementi di forte divergenza rispetto al modello prefigurato della Carta costituzionale.

Il sistema presenta delle caratteristiche, per così dire, morfologiche che, nella loro reciproca interazione, gli impediscono di adattarsi ai nuovi bisogni ormai emersi da tempo.

Innanzitutto, le prestazioni di disoccupazione sono ancora strutturalmente condizionate dalla loro matrice assicurativa, la quale premia i *regularly attached to the labour market*, pregiudicando i lavoratori discontinui e sottoccupati.

In secondo luogo, alla progressiva erosione dei principi assicurativi, avvenuta sin dagli anni '70, non ha fatto seguito l'individuazione di strumentazioni di tutela alternative conformi ai canoni costituzionalmente imposti; piuttosto, ai meccanismi assicurativi si sono quasi sempre sostituite, nella configurazione dei diversi istituti, valutazioni squisitamente congiunturali di ordine politico-economico. Ne è scaturito un sistema disorganico, caratterizzato da inutili sovrapposizioni e da vuoti di tutela, ispirato dalla logica del contingente, assillato da problemi di bilancio pubblico.

⁵ Sul tema v. M. D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, 2018, p. 93. Sul finanziamento del sistema di previdenza sociale si v. anche P. BOZZAO, *Poveri, op.cit.*, p. 664-669

⁶ Cfr. L. CARLASSARRE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, p. 136.

Infine, il sistema non è ancora finalizzato, in maniera strutturale, alla realizzazione, accanto alla tutela del reddito, di una politica attiva del lavoro. La leva principale per transitare verso la tutela capacitante è una ridefinizione dell'evento protetto che sia: unitaria, ovvero valida sia per le politiche attive che per le prestazioni passive; capace di contenere, oltre alla disoccupazione anche la sottoccupazione e la discontinuità lavorativa; tarata sulle concrete possibilità di ricollocazione del soggetto protetto, da valutare nell'ambito del giudizio di disponibilità al lavoro, attraverso l'offerta di lavoro congrua.

L'ultimo intervento organico in tema di ammortizzatori sociali è rappresentato dal riordino contenuto nella legge di bilancio 2022 (L. 30 dicembre 2021, n. 234) del Ministro Orlando. Il riordino si è posto in una solida linea di continuità con l'esistente. Figlio della lezione impartita dalla passata emergenza pandemica, il riordino ha cercato in qualche modo di coprire, in via strutturale, i vuoti di tutela del sistema ammortizzatori sociali. Ha previsto, nell'area delle integrazioni salariali, un ampliamento del campo di applicazione oggettivo e soggettivo, che tuttavia è rimasto ben lungi dal cogliere l'obiettivo della universalità, quand'anche si volesse parlare di universalismo differenziato, e della razionalizzazione dei trattamenti: è mancata un'estensione del campo oggettivo di applicazione della Cig e la Cigs non va sotto i 15 dipendenti (fatta eccezione per il settore aeroportuale e i partiti). Si è invece esteso illimitatamente il campo applicativo dei fondi bilaterali e conseguentemente anche del FIS, riconfermandosi per tal via, come nelle migliori tradizioni, la scelta di universalizzare la prestazione affidandosi alla stampella malferma della bilateralità. Ciò che significa anche, naturalmente, perduranti differenziazioni di trattamento tra lavoratori colpiti dallo stesso evento lesivo. E infatti, in questo contesto, diventa essenziale per il legislatore, al fine di avvicinare il più possibile le prestazioni erogate dalla bilateralità e quelle del sistema pubblico, agire sull'entità, sulla durata e sulle causali del trattamento erogato dai fondi bilaterali e, in via sostitutiva, dal FIS, parificandole, per quanto possibile, alle integrazioni pubbliche. Il nuovo assegno erogato dai fondi ha cercato una vicinanza con la prestazione pubblica anche nel nome: da assegno ordinario si è passati all' assegno di integrazione salariale. Le difficoltà in relazione al reperimento dei fondi sono state tamponate dal legislatore prevedendo per alcuni anni sostanziosi contributi al FIS. Un'altra area in cui il riordino ha inciso è quella del miglioramento delle prestazioni, sia d'integrazione salariale che della NASpI e anche in relazione ai lavoratori a tempo parziale e discontinui. Il ritocco della Dis-Coll ha rappresentato tuttavia una occasione persa, posto che la tutela è rimasta confinata ai collaboratori, lasciando scoperto il resto del vasto e composito mondo dei lavoratori autonomi. Il riordino ha mostrato, comunque, tutta la sua continuità con l'esistente nelle disposizioni in tema di ammortizzatori in deroga, lasciando questo universo parallelo grandemente inalterato.

Dal 2022 in avanti altre norme sono state emanate. Cerchiamo nel prosieguo di capire se le ultime disposizioni hanno apportato al sistema delineato delle modifiche strutturali, che lo avvicinino ai dettami costituzionali così come di sopra descritti, o se esse si inseriscano in linea di continuità con l'esistente.

2. Disinvolte distorsioni nell'uso dei sistemi di integrazione salariale

I trattamenti di integrazione salariale disvelano uno strumento di flessibilità estrema, rivolto a mettere in comunicazione i bisogni primari del lavoratore di continuità del reddito e salvaguardia dell'occupazione con le esigenze di parte datoriale a limitare le ripercussioni economico-sociali connesse alle crisi e ai licenziamenti⁷.

Perseguendo ideali di effettiva realizzazione del diritto al lavoro, come pure di sostegno al sistema produttivo, si era immaginato uno strumento di politica sociale per l'ausilio all'impresa e all'occupazione, avente come obiettivo quello di permettere il superamento di difficoltà produttive completamente scisse da una qualsivoglia colpevolezza dei soggetti beneficiari. Pertanto si trattava di un intervento, quello della cassa ordinaria, originariamente ben lontano dal voler essere un surrogato ai doveri economici dell'imprenditore di supporto dei rischi legati allo svolgimento di un'attività produttiva⁸.

Quanto accaduto, per espressa volontà del decisore politico e del gestore amministrativo, è stato però l'affermarsi progressivo di un impianto straordinario che avrebbe mutato irreversibilmente la fisionomia dell'istituto, ponendolo alla *mercé* di crisi economiche e questioni interne all'azienda⁹. La Cassa è così stata estirpata dalla sua originaria condizione di temporaneità dello stato di difficoltà dell'impresa, nonché di

⁷ In questo senso, cfr. G.G. BALANDI, *L'eterna ghirlanda opaca: evoluzione e contraddizione del sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2015, p. 321-322, che descrive la Cassa integrazione guadagni come un «trattamento economico sostitutivo del salario a lavoratori sospesi (o, meno frequentemente, impiegati a orario ridotto). È uno strumento di flessibilità estrema, capace di coniugare l'interesse dei lavoratori ad una (modesta) continuità di reddito arricchita dalla speranza che alla sospensione non faccia seguito la cessazione del rapporto e dell'impresa, a non esporsi alle problematiche sociali dei licenziamenti». L'Autore evidenzia anche come «Flessibile è stato anche l'uso che ne ha fatto il decisore politico, estendendone l'uso secondo convenienze contingenti, creando significative possibilità di deroga a meccanismi ordinari, prevedendo istituti succedanei per aree di impiego non coperte, insomma facendone un disinvolto impiego politico, del tutto indifferente – direi quasi insofferente – a qualsivoglia esigenza sistematica».

⁸ A tali fini si precisi che la nascita della Cassa integrazione guadagni ordinaria retrodata alla fase bellica, nella specie al 1941. L'obiettivo alla base della sua istituzione era quello di permettere ad imprese, tendenzialmente economicamente sane ma che si fossero trovate ad affrontare un periodo di difficoltà transitoria, di conservare la propria manodopera in vista della ripresa produttiva, al contempo essendo sollevate dei costi del lavoro. Così M. D'ONGHIA – M. PERSIANI, *Diritto della sicurezza sociale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022, p. 206. Per gli approfondimenti sulle origini storiche dello strumento si veda M. PEDRAZZOLI, *Gli interventi della Cassa integrazione guadagni nella cornice dell'ausilio all'impresa*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 1973, p. 545. Si precisi inoltre che, tale funzione originaria continua a permanere nello schema di intervento ordinario, così strutturato come mezzo di risposta a situazioni di decrescita del potenziale produttivo di tipo transitorio, non imputabili alla responsabilità dell'imprenditore o dei suoi dipendenti, ovvero legate a decrementi produttivi connessi al naturale ciclo del mercato (cfr. art. 11, d.lgs 148/2015).

⁹ Il riferimento va alla Cassa integrazione guadagni straordinaria ad oggi concessa nelle ipotesi di riorganizzazione aziendale, crisi aziendale (ad esclusione dei casi di cessazione dell'attività produttiva o di un ramo di essa) e contratti di solidarietà difensivi (cfr. art. 21, d.lgs 148/2015).

estraneità dell'imprenditore, con traslazione del postulato della certa ripresa della produzione a una mera (anche labile) possibilità-probabilità di recupero della medesima¹⁰.

Negli anni si sono tentate svolte rigoristiche, per un ritorno alle funzioni originarie dell'istituto, anche al fine di ridurre le distanze dal sistema costituzionale, ormai immaginato come un sistema di sicurezza sociale. Malauguratamente, tuttavia, costanti sono state le ricadute dell'autorità legislativa e di quella amministrativa nell'abuso delle deroghe, con il tracciarsi di una storia infinita di tensioni tra inclinazioni rigoristiche e asservimenti ai bisogni reali¹¹.

La reiterata tendenza all'elaborazione a-selettiva di ipotesi speciali di erogazione del trattamento salariale, pur vestendo le spoglie della eccezionalità, ha viceversa assunto carattere strutturale. Vale a dire che si è compiuta un'incontrollata proliferazione di fattispecie speciali e ipotesi derogatorie, in forza delle quali i parametri della transitorietà e della doverosa ripresa dell'attività economica hanno ricevuto ben poca considerazione dal legislatore¹².

Facciamo un esempio concreto relativamente all'accesso al trattamento straordinario nelle ipotesi di crisi aziendale. La riforma del 2015 ha creato uno sproporzionato vuoto di tutela per la parte in cui ha ingabbiato talune categorie di lavoratori in una condizione di sospensione dal lavoro senza possibilità di accedere ad alcun sostegno economico. Ovvero, il tentativo di recupero della coerenza sottesa alla *ratio* dell'istituto ha prodotto un cortocircuito nel rapporto tra procedure concorsuali e ammortizzatori sociali. La lettura combinata degli artt. 22 *bis*, d.lgs 148/2015 e 189, d.lgs 14/2019, infatti, istituisce un quadro all'interno del quale non è riconosciuta alcuna forma di sostegno al reddito per i lavoratori coinvolti da procedura di liquidazione giudiziale nel periodo che intercorre tra l'apertura della soluzione concorsuale e la scelta del curatore circa il subentro o il recesso dai rapporti di lavoro. Da qui la pluralità di regimi transitori e derogatori - protrattisi per almeno un decennio e da ultimo sfociati nella proroga di cui alla l. n. 207/2024 - volti a posticipare l'entrata in vigore della soluzione rigorista, mantenendo il diritto di

¹⁰ In questo senso, S. RENGA, *Cassa integrazione guadagni e testo unico: ossimori e vecchi merletti*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2017, p. 217-218 che evidenzia come «con l'introduzione dell'integrazione straordinaria, hanno assunto rilevanza «eventi non più “esterni”, indotti da ineluttabili accadimenti naturali, bensì “interni” al ciclo generale (crisi economiche), quando non alle stesse vicende della specifica impresa»; il requisito della transitorietà dell'intervento viene, d'altra parte, definitivamente rimosso dal meccanismo delle proroghe, dal 1972 virtualmente illimitate, alla durata dell'integrazione straordinaria. La compromissione della condizione della transitorietà della contrazione evidentemente trasforma l'esigenza della certezza della ripresa della normale attività, originariamente necessaria per accedere alla cassa, nella probabilità del verificarsi della stessa; d'altra parte, in prosieguo di tempo, il risanamento produttivo dell'impresa non viene neanche più presupposto dalla causale d'integrazione straordinaria».

¹¹ Per un'accurata ricostruzione degli sviluppi della Cassa integrazione guadagni negli anni, v. S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per il lavoro sostenibile*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 112.

¹² Cfr. S. RENGA, *Cassa, op.cit.*, p. 218, sottolinea che «Parallelamente alla trasformazione delle cause integrabili, anche in conseguenza della limitazione del campo applicativo generale dell'istituto riservato a industria, edilizia e agricoltura, si è assistito ad una proliferazione incontrollata di interventi settoriali e fattispecie speciali – Gepi e Insar, Legge Taranto, ipotesi di fallimento e di amministrazione straordinaria – di erogazione del trattamento straordinario, in relazione ai quali i criteri della transitorietà dell'evento giustificativo e della ripresa dell'attività economica non sono mai assurti a validi parametri di riferimento nella concessione dell'intervento».

accesso al trattamento straordinario anche per le ipotesi di crisi senza prospettive occupazionali¹³. Ben si comprende il bisogno, se non vogliamo chiamarlo diritto, di ricevere una copertura finanziaria nelle circostanze *de quo*; tuttavia, è discutibile la scelta di colmare una lacuna normativa predisponendo misure temporanee ed eccezionali, piuttosto che cercando un coordinamento tra le procedure coinvolte.

Da ultimo, a ulteriore conferma della dipendenza dell'istituto delle integrazioni salariali dalle congiunture economiche, politiche e gestionali, troviamo le innumerevoli deroghe previste con l'ultima legge di bilancio 2025. In particolare, la l. n. 207/2024 prevede i seguenti trattamenti salariali derogatori: sostegno al reddito, nel limite di spesa di venti milioni di euro, per i lavoratori dei call center; predisposizione di un'indennità omnicomprensiva, nel massimale giornaliero di trenta euro, per ciascun lavoratore dipendente da impresa adibita alla pesca marittima, inclusi i soci lavoratori della piccola pesca in caso di fermo pesca; ulteriore periodo di Cigs per le imprese di interesse strategico nazionale, con un organico aziendale di almeno mille dipendenti, che abbiano in corso piani di riorganizzazione aziendale non ancora completati; proroga per l'anno 2025 dell'integrazione del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria per i dipendenti del gruppo ILVA; destinazione di risorse per un importo pari a settanta milioni di euro per la prosecuzione dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria e mobilità in deroga in favore dei lavoratori dipendenti da imprese operanti in aree di crisi industriale complessa; sostegno al reddito per i lavoratori sospesi dal lavoro o impiegati a orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate o confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria.

Dunque, pare evidente come non è più l'ideale del sostegno al lavoro e all'impresa per il superamento di criticità transitorie a guidare l'azione del legislatore, quanto piuttosto il timore del conflitto economico-sociale che potrebbe discendere dalle condizioni di crisi di impresa¹⁴. Una sorta di metamorfosi della Cassa integrazione guadagni, che non è più (o forse non è mai stata) un puro sistema previdenziale di sostegno a lavoro e impresa, ma è piuttosto un mezzo di governo politico adeguabile alle esigenze *de quo* e indispensabile per mantenere la pace sociale.

Paradossalmente, verrebbe quasi da pensare che il legislatore, più o meno consapevolmente, abbia rincorso l'universalità dei trattamenti attraverso deroghe e provvedimenti eccezionali. Quanto ne è disceso, tuttavia, è stato un quadro normativo complesso ed estremamente frammentato, riferibile ad un sistema plurifunzionale¹⁵ e multiforme, caratterizzato da una costante eterogenesi di fini, con interventi

¹³ Per la trattazione dettagliata della questione si rimanda a S. CIUCCIOVINO – M. GIOVANNONE, *Ammortizzatori sociali e politiche attive nelle procedure concorsuali: Cigs, NASpI e Accordi di transazione occupazionale*, in I. ALVINO – L. IMBERTI – R. ROMEI (a cura di), *La gestione dei rapporti di lavoro nelle crisi di impresa*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 416.

¹⁴ Sulla tendenza ad un uso "allargato" della Cassa integrazione guadagni, anche con il fine di mantenere la pace sociale, v. M. MAGNANI, *L'uso allargato della Cassa integrazione tra emergenza e ricerca di una logica di sistema*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n.2, 2010, p. 409-413.

¹⁵ Cfr., M. CINELLI, *Diritto della previdenza*, Giuffrè, 1994, p. 136.

tendenzialmente mal coordinati e comunque di non agevole comprensione. Un assetto variegato, paradossale nei suoi esiti, dove davanti ad identiche condizioni di bisogno vanno a registrarsi risposte tra loro discordanti. *Ergo*, da una normativa asseritamente egualitaria si fanno derivare trattamenti radicalmente diversi quanto ad ammontare, durata e modalità della prestazione, in palese violazione del dettato costituzionale dell'universalità delle prestazioni¹⁶.

Degna di segnalazione tra i più recenti provvedimenti normativi è anche la trasformazione degli obblighi di disponibilità lavorativa¹⁷ del cassaintegrato, originariamente fondati sull'art. 8, d.lgs 148/2015 e di recente modificati con l'art. 6, l. 203/2024. In particolare, l'art. 6 ha interamente ritrascritto l'art. 8 eliminando ogni riferimento agli obblighi di condizionalità, ad oggi, dunque, imposti solo per il cassaintegrato straordinario in forza dell'art. 25 *ter* d.lgs 148/2015¹⁸. *Ergo*, la norma impone la condizionalità per il lavoratore in cassa straordinaria, sottraendo così quello in cassa ordinaria.

Nella generale irrequietezza che connota la normativa in esame, l'imperativo della condizionalità rappresenta un lodevole pilastro a sostegno di quella trama di ostiche congiunture che trovano concretizzazione davanti a momenti di contrazione produttiva. La garanzia previdenziale, a livello costituzionale, viene pensata per andare in soccorso a stati incolpevoli di bisogno, anche in considerazione del fatto che l'erogazione finanziaria necessaria a supportare tali interventi è il risultato, non soltanto delle forme di contribuzione di cui agli artt. 13 e 23, d.lgs 148/2015, ma anche di esborsi pubblici a carico della fiscalità generale¹⁹. L'art. 38, co. 2 della Cost. ce lo ricorda bene quando subordina espressamente l'intervento pubblico all'involontarietà della disoccupazione.

¹⁶ A riguardo, S. RENGA, *Un taccuino per la riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2021, p. 265, evidenzia che «Le integrazioni salariali, centro di gravità permanente del sistema di tutela, sono fonte di disegualianze, quando non di vere e proprie discriminazioni, a causa del frastagliato, farraginoso campo applicativo delle previsioni, unito alla congerie di disposizioni che, a fronte di una eguale situazione di sospensione o riduzione della attività lavorativa, instaurano regimi anche molto diversi fra loro. In realtà, di fronte alla necessità di universalizzazione della tutela erogata dalle integrazioni, il legislatore ha sempre risposto con interventi settoriali ed eterogenei, ispirati alla contingenza del momento».

¹⁷ Così M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 367, per indicare gli obblighi assunti dal lavoratore in forza del principio di condizionalità.

¹⁸ L'art. 8, d.lgs 148/2015 si colloca nella parte delle disposizioni generali del decreto legislativo ed è pertanto da intendersi come applicabile sia per i casi di Cassa ordinaria che per quelli di Cassa straordinaria. Originariamente denominato "Condizionalità e politiche attive del lavoro", l'articolo imponeva obblighi di disponibilità lavorativa, entro certi parametri, a tutti i cassaintegrati. Con la Legge di Bilancio 2022 (l. 234/2021) l'imperativo della condizionalità è stato espressamente sancito per la Cassa integrazione guadagni straordinaria, con relativa modifica del decreto legislativo del 2015 e introduzione dell'art. 25 *ter*, d.lgs 148/2015. Pertanto, la condizionalità era, in seguito alle riforme del 2022, prevista sia dall'art. 8 che dall'art. 25 *ter*. Ad oggi, la riscrittura dell'art. 8, con eliminazione dei riferimenti alla condizionalità, ha comportato il mantenimento di tali obblighi solo in forza dell'art. 25 *ter*, d.lgs 148/2015.

¹⁹ In questo senso, R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 367 che individua tre forme di finanziamento della Cassa integrazione guadagni: «una contribuzione ordinaria a carico di tutte le imprese che rientrano nel campo di applicazione della CIGO (art. 13) e della CIGS (art. 23), e un contributo addizionale a carico delle imprese che fanno ricorso all'istituto (art. 5); e, ultimo, ma non minore, un eventuale sostegno finanziario pubblico.

La decisione del legislatore di sottrarre il percettore della Cassa ordinaria dagli obblighi di condizionalità non deve avvertirsi come un intralcio agli intenti appena enunciati, quanto piuttosto come l'ennesimo tentativo di riportare l'istituto in analisi alle sue funzioni originarie. Nel sistema della cassa ordinaria non ci dovrebbe, infatti, essere bisogno di alcuna dichiarazione di disponibilità del lavoratore, essendo questo senz'altro destinato a tornare pienamente operativo nella realtà di provenienza. Ben diversa è invece l'ipotesi di integrazione straordinaria, ascrivibile a stati di crisi tendenzialmente strutturale; in tal caso, aumenta la percentuale di possibile (nei fatti è pressoché una certezza) cattiva riuscita dell'integrale riassorbimento occupazionale, con conseguente centralità di un assetto speculare di intervento attivo per la ricollocazione della persona sul mercato.

La condizionalità, intesa come partecipazione ad iniziative di carattere formativo o di riqualificazione allo scopo di mantenere o sviluppare le proprie competenze, ha valore fintantoché va ad iscriversi in contesti entro i quali il soggetto abbisogna della formazione o della riqualificazione. Affermare obblighi di questo tipo in uno scenario come quello di cui alla cassa ordinaria, che per definizione deve essere un sostegno temporaneo breve, totalmente scisso da crisi strutturali, equivarrebbe a confermare – e in un certo senso legittimare – gli usi distorti dell'istituto, con l'aggravante dello sperpero del patrimonio pubblico. Come dire che, l'impianto ordinario dovrebbe essere strumento *ex se* in grado di ammortizzare gli effetti della transitoria condizione di difficoltà nella quale è coinvolto il lavoratore, senza bisogno di predisporre un'ulteriore spesa collettiva a titolo di operazione di politica attiva.

Oltre alle tendenze di snaturamento dell'istituto delle integrazioni salariali addebitabili al legislatore, va ravvisata l'ulteriore inclinazione degli utilizzatori a fare un uso distorto degli ammortizzatori sociali, che in innumerevoli contesti subiscono vere e proprie mutazioni genetiche, diventando sussidi *extra ordinem* antecedenti al licenziamento.

La Cassa integrazione guadagni, reagendo agli impulsi di chi ne negozia l'utilizzo, ha dovuto tollerare ripetute applicazioni distopiche, a dispetto dei suoi intenti originari e del dato costituzionale. In numerosi casi si sono mascherati, con un ricercato artificio retorico, i costanti abusi della normativa, presentati come scelte strategiche, indispensabili rispetto alla prioritaria esigenza di permettere la stabilità del sistema economico e dell'ordine sociale, quasi come se da questo dipendesse, come logico corollario, anche la sostenibilità occupazionale.

L'ammortizzatore sociale sembra essere diventato un sistema di pacificazione sociale, volto ad attutire il più lungo possibile le rivendicazioni collettive, tuttavia ben sapendosi che alla fine, spesso, nulla ci sarà da fare se non licenziare. *Ergo*, i lavoratori di imprese senza prospettiva di continuità alcuna vengono

mantenuti in servizio, nella indifferenza generale, anche per lunghi periodi, con il sostegno di denaro pubblico ufficialmente indirizzato verso altri fini²⁰.

Ci piace di segnalare, infine, tra le novità, la recente ordinanza n. 10267 del 2024 della Corte di Cassazione, in materia di danno professionale da inattività lavorativa prolungata. La Suprema Corte ha confermato che lo stato di inattività lavorativa forzata, se deriva da un'illegitima sospensione in Cassa straordinaria²¹, può cagionare un danno alla professionalità e al patrimonio professionale del lavoratore cassaintegrato, ledendo pertanto la sua immagine professionale e rendendo più difficile la sua ricollocazione sul mercato. La decisione è l'ennesima riconferma della necessità di applicare la misura in maniera coerente con le ragioni per cui è stata elaborata e non come un palliativo a durata indefinita per il sostegno delle logiche imprenditoriali. Il costante uso distorto della medesima, oltre a configurare una condotta giuridicamente illecita, rischia di creare cortocircuiti all'interno dei quali l'ausilio per il lavoratore diviene condanna dello stesso. Le ragioni del diritto al lavoro non possono essere usate come scusante per sostenere i bisogni di deresponsabilizzazione dell'impresa e di soppressione del conflitto sociale, mascherando con il fine più puro di protezione del lavoro un utilizzo assolutamente distorto di risorse collettive.

3. L'indennità NASpI: tra aspirazioni solidaristiche e retrocessioni assicurative

La lettura delle norme costituzionali di tutela della disoccupazione rivela un progetto di intervento sul mercato del lavoro centrato su circuiti solidaristici di protezione egualitario-universale, per il contrasto alle mancanze derivanti dalle condizioni di inattività lavorativa involontaria (artt. 2, 3, 4 e 38 Cost.). Quantomeno se si accede alla nozione unitaria di sicurezza sociale.²²

L'elaborazione dottrinale del sistema costituzionale sopra ricordata, tuttavia, è stata disattesa, complici anche le contraddizioni mai sanate dell'art. 38 della Cost.²³ L'universalità del sistema di protezione, iscritta

²⁰ In questo senso M. LEONARDI – M. PALLINI, *Il sistema del lavoro e la riforma*, in *Il Mulino*, n. 3, 2012, p. 467 ricordano come la funzione della Cassa integrazione guadagni dovrebbe essere «quella di tenere i lavoratori legati all'impresa nelle situazioni di difficoltà temporanea, non quella di sostenere con il denaro pubblico imprese senza alcuna prospettiva».

²¹ Il caso di specie verteva su una scorretta applicazione dei canoni di rotazione da assumersi come criterio per l'individuazione dei lavoratori da sottoporre al trattamento. Per un commento più dettagliato alla sentenza si rimanda a, L. FURFARO, *CIGS: l'inattività forzata causa danno alla professionalità del lavoratore*, in IPSOA, Wolters Kluwer, 2024. Testo consultabile su Ipsoa, [CIGS: l'inattività forzata causa danno alla professionalità del lavoratore](#).

²² Cfr. più specificatamente: G.G. BALANDI, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, in *Politica del diritto*, 1984, p.576 M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1988, p. 26-27; S. RENGA, *La tutela*, *op. cit.*, p. 56.

²³ Sul punto, per un'accurata ricostruzione dei profili contraddittori dell'art. 38 Cost. e delle varie interpretazioni che ne sono discese cfr. S. RENGA, *La tutela*, *op.cit.*, p. 55. L'Autrice evidenzia come «La lettera controversa dell'articolo 38 ha dato luogo a diverse interpretazioni del progetto di sicurezza sociale contenuto nel nostro ordinamento: alla luce di tale norma si è proceduto ad una ricostruzione del modello di protezione sociale voluto dalla carta costituzionale sia in termini di separazione fra assistenza e previdenza, l'una rivolta ai cittadini in stato di indigenza e l'altra destinata ai lavoratori colpiti da determinati eventi, che di unitarietà del sistema di sicurezza sociale preordinato alla liberazione dal bisogno; peraltro, l'articolo 38 è stato riguardato, in una fase successiva, anche come “neutrale” rispetto all'alternativa previdenza-sicurezza». Per un approfondimento sulle singole opzioni interpretative si v., G. ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 1979, per le ricostruzioni che separano assistenza e previdenza; M.

nel combinato disposto degli artt. 38 e 3, co. 2 della Carta costituzionale, infatti, non è servita ad allontanarsi totalmente dagli schemi assicurativi, che da sempre hanno connotato in maniera più o meno penetrante, prima l'assicurazione contro la disoccupazione e poi le varie forme di Aspi/NASpI²⁴.

L'attuale modello di indennità di disoccupazione si costruisce su prestazioni fatte dipendere dal pagamento di contributi. L'irrimediabile razionalità del fenomeno giuridico rende, a mio parere, doverosa la coabitazione tra ragioni economico-finanziarie e postulati teorici di sistema; è evidente che i vincoli della solidarietà devono essere posti in equilibrio sostenibile con l'efficienza del mercato. Tuttavia, pare che la subordinazione delle prestazioni per la disoccupazione agli schemi tipici del diritto assicurativo sia andata oltre tale comprensibile esigenza, facendo sposare le prestazioni *de quo* con le genuine logiche della contrattualità assicurativa. La natura previdenziale della protezione, in passato come oggi, condiziona la titolarità del diritto, «la prestazione stessa e ogni altro aspetto della tutela»²⁵.

È innegabile che un impianto quale il nostro restituisca un sistema di indennizzazione alla disoccupazione ancora fondato, per diversi aspetti, su categorie privatistico-assicurative, indiscutibilmente lontane da quelle che dovrebbero essere le pretese universalistiche e solidaristiche del sistema. D'altra parte, l'assicurazione, in termini generali, nasce (e si afferma) come contratto privato dove un soggetto, diverso da quello esposto al rischio, va ad accollarsi le conseguenze del verificarsi di un evento dannoso, in conseguenza e proporzionalmente al pagamento di un premio da parte del danneggiato. Ne deriva che l'universalità non potrà mai essere raggiunta tramite il ricorso a queste logiche. Un sistema costituzionale di stampo universalistico richiederebbe prestazioni di sicurezza sociale sovvenzionate dalla solidarietà generale e non dipendenti dalle provviste contributive della singola persona. In altre parole, l'erogazione della prestazione dovrebbe essere subordinata alla mera presenza della condizione di bisogno della persona, indipendentemente dall'ammontare di contributi da questa maturati.

Avendo riguardo alle recenti modifiche, emerge, ancora una volta, come la Naspi permanga incardinata su standard assicurativi, con un legislatore ormai vaccinato rispetto a una apertura incondizionata ai canoni universalistici.

D'altronde, l'integrazione normativa prodotta nell'appena trascorso biennio si è tradotta nella aggiunta della lett. c) *bis* per la determinazione dei requisiti di accesso all'istituto, in alcuni casi particolari. Ovvero,

PERSIANI, *Voce Sicurezza Sociale, Nuovo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1970 per la concezione unitaria del sistema di sicurezza sociale; E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *Lavoro, diritti fondamentali e vincoli economico-finanziari nell'ordinamento multilivello, Atti del Congresso nazionale Aidlass*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 241 ss, sul tema della neutralità del testo dell'art. 38 Cost. rispetto all'alternativa previdenza-sicurezza.

²⁴ Sulla natura assicurativa dei trattamenti di disoccupazione, si v. P. BOZZAO, *Le misure di sostegno al reddito per il lavoro discontinuo*, in *Lavoro e Diritto*, 2007, p. 29, «In effetti tale istituto è rimasto fino ad oggi sostanzialmente immutato rispetto alla sua originaria configurazione di stampo mutualistico-assicurativo. Gli interventi riformatori succedutisi a partire dal 1988 sono stati infatti mirati ad elevarne gradualmente l'irrisoria misura iniziale che, con la sua staticità, ha tradito quell'originaria funzione di garanzia del minimo vitale».

²⁵ Cfr. G.G. BALANDI, *Non lavoro e protezione sociale*, in *Lavoro e Diritto*, 1995, p. 13.

l'art. 3, d.lgs 22/2015, lett. c) *bis*, prevede, con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatesi dal 1° gennaio 2025, che le lavoratrici e i lavoratori che si siano dimessi volontariamente o abbiano risolto consensualmente un contratto a tempo indeterminato, debbano nei successivi dodici mesi trovare uno o più nuovi impieghi e maturare tredici settimane di contribuzione in totale per poter accedere alla NASpI. Di conseguenza, fino al dicembre scorso un lavoratore che si dimetteva volontariamente o risolveva consensualmente il contratto e poi veniva licenziato da un nuovo datore di lavoro entro 12 mesi, aveva diritto alla NASpI, indipendentemente dalla durata del nuovo rapporto di lavoro; dal 1° gennaio 2025, invece, è obbligatorio poter vantare una capacità contributiva di minimo 13 settimane di contribuzione presso il nuovo impiego per accedere alla prestazione.

Tale modifica parrebbe riconfermare una oscillazione del pendolo di nuovo verso posizioni assicurative. L'integrazione difatti, pur comprendendone la manifesta finalità anti-abusiva, non fa altro che legare, più rigidamente che nel recente passato, la possibilità di accesso allo strumento alla capacità contributiva del soggetto richiedente.

D'altra parte, è anche vero che l'imposizione di una limitazione quantitativo-temporale alla corresponsione delle indennità è fattore comune ai sistemi di sicurezza sociale.

Non si può però pretermettere dalla presente analisi che l'impianto immaginato dalla Costituzione – per lo meno se si propone una lettura combinata dell'art. 38 Cost. con i principi di cui agli artt. 2, 3 e 4 Cost. – configurava una protezione sociale idonea a limitare i rischi di marginalità socio-economica e a intervenire davanti a condizioni di bisogno discendenti dell'assenza di lavoro, in maniera indipendente e distaccata dalla consistenza del portafoglio contributivo della parte bisognosa.

Più aderenti, per lo meno in parte, ai desideri costituzionali, previdenzial-universalistici, sono invece le applicazioni giurisprudenziali della normativa di tutela della disoccupazione.

Partiamo dalla decisione della Corte Costituzionale del 2024 sull'art. 8 del d.lgs 22/2015. La norma si occupa dell'ipotesi di corresponsione integrale ed anticipata del trattamento NASpI quale incentivo all'autoimprenditorialità, nonché dei relativi, eventuali, obblighi di restituzione di quanto così versato al lavoratore. In particolare, la regola chiede che l'indennità venga restituita integralmente nei casi in cui il lavoratore instauri un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza prevista per la prestazione mensile.²⁶ Con la sentenza 20 maggio 2024, n. 90 la Corte costituzionale²⁷ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, co. 4, per violazione degli artt. 3 e 4 Cost. La declaratoria di illegittimità costituzionale è stata pronunciata per la parte in cui la norma non limita l'obbligo restitutorio

²⁶ Cfr. art. 8, co.4, d.lgs 22/2015: «Il lavoratore che instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta».

²⁷ A commento e ad analisi della sentenza, v. R. CASILLO, *La NASpI per il sostegno all'autoimpiego e le sue nuove regole*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2024, p. 512.

dell'anticipazione ottenuta, nella misura corrispondente alla durata del periodo di lavoro subordinato, ove l'impossibilità di proseguire l'attività di lavoro autonomo o imprenditoriale non dipenda dal lavoratore e sia piuttosto imputabile a causa sopravvenuta, a lui totalmente estranea. I casi su cui ragiona la Corte sono quelli di attività autonome o di impresa, regolarmente avviate grazie all'incentivo, ma poi risultate improduttive per ragioni esterne al volere del lavoratore.

La disciplina oggetto della presente censura era, per la verità, già stata tematica di valutazione da parte della medesima Corte con la sentenza n. 194/2021. In questa occasione la Consulta aveva evidenziato che l'anticipazione dell'incentivo all'imprenditorialità ha come *ratio* quella di favorire il reimpiego del lavoratore disoccupato in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato. Trattasi pertanto di una forma di legislazione promozionale, volta ad incentivare l'iniziativa autonoma individuale, quale tipologia di occupazione alternativa al lavoro dipendente. Sicché la previsione della restituzione integrale dell'incentivo trova giustificazione nel tentativo di arginare tendenze elusive e di possibile abuso da parte di chi chiede il beneficio, senza poi effettivamente e autenticamente compiere la relativa attività non subordinata.

Nel riconoscere che il contrasto all'elusione è l'obiettivo di tale obbligo, va tenuto al contempo ben presente che l'imposizione restitutoria non ha in alcun modo natura sanzionatoria. Ne deriva che, se il percettore dell'anticipazione dell'indennità, dopo aver intrapreso e svolto l'attività imprenditoriale o autonoma, non possa proseguirla per cause sopravvenute e imprevedibili, a lui non imputabili, la finalità antielusiva risulta soddisfatta. Dato che non si verte in una situazione in cui manchi l'effettività e l'autenticità del lavoro autonomo svolto, è da intendersi come assolutamente sproporzionata la richiesta di integrale restituzione del trattamento. In questa specifica contingenza la previsione di rifusione integrale è espressione di un rigore eccessivo, affetto da intrinseca irragionevolezza e mancanza di proporzionalità.

Nell'imporre la restituzione NASpI ai lavoratori che senza colpa abbiano rinunciato a proseguire l'attività imprenditoriale, si realizza indirettamente una, totalmente ingiustificata, preclusione della loro possibilità di costituzione di un rapporto di lavoro subordinato per tutto il successivo periodo in cui il trattamento sarebbe dovuto. Pertanto, l'obbligo restitutorio dovrà essere riparametrato sull'effettivo periodo di mancata prosecuzione dell'attività autonoma.

Importanti contributi sono stati apportati dalla giurisprudenza anche in relazione all'interpretazione del concetto di involontarietà della disoccupazione. A riguardo, si tenga bene presente come la risoluzione del rapporto di lavoro, e la conseguente necessità di un mezzo di sostentamento economico, deve farsi dipendere non da un volere del lavoratore medesimo, ma da un fatto altrui. L'evento protetto deve essere capace di contenere, oltre alla disoccupazione, uno *status* di disponibilità al lavoro della persona.

È proprio questa la logica alla base di quella decisione della Suprema Corte che, convalidando l'orientamento maggioritario già affermato nei Tribunali di merito, ha riconosciuto come ricadenti nel campo di applicazione del criterio della involontarietà della disoccupazione, ai fini dell'accesso al trattamento, anche i casi dei lavoratori detenuti disoccupati a seguito di scarcerazione (cfr. Cass. civ., sez. lav., n. 396/2024). La scarcerazione va difatti intesa come un evento giuridico indipendente dalla volontà del lavoratore. Diversamente opinando verrebbe compiuta una ingiustificata discriminazione ai danni dei detenuti, che si troverebbero davanti a un'interruzione del loro rapporto di lavoro, senza possibilità di accesso ad alcun sussidio.

Merita infine menzione la recente ordinanza della Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, n. 6933 del 14 marzo 2024. L'oggetto della questione è qui relativo alle tipologie di attività, alternative rispetto al lavoro propriamente detto, che, pur essendo retribuite, permettono l'accesso al trattamento.

Si ricordi, a tali fini, che una lettura combinata degli artt. 3, 10, 11 e 19, d.lgs 22/2015 delinea un quadro di sistema entro il quale la condizione di disoccupazione involontaria va intesa come la condizione dei soggetti privi di qualsivoglia impiego, indipendentemente da se si tratti di lavoro dipendente, autonomo o imprenditoriale. Ne deriva che non potranno accedere all'indennità tutti quei soggetti che percepiscono un reddito da lavoro. Pertanto, a parere della Cassazione, nelle ipotesi in cui al soggetto sia imputabile un'entrata reddituale, senza che però tale entrata vada configurata come discendente da una attività di lavoro in senso proprio (subordinato, autonomo o imprenditoriale), allora lo stato di disoccupazione che legittima la NASpI è effettivamente sussistente.

La decisione, che si mantiene strettamente aderente al dettato normativo, disvela (ancora una volta) le deficienze solidaristiche dell'attuale modello di indennità di disoccupazione, che pertanto permane distante dalle richieste costituzionali²⁸. La combinazione normativa predetta, infatti, disgiunge l'erogazione del trattamento dalla presenza della condizione di bisogno; non è la carenza di risorse necessarie al sostentamento della persona a condizionare il rilascio dell'indennità, quanto più la sola assenza (involontaria) di un'attività di lavoro *stricto sensu*.

Nella narrativa del trattamento NASpI gioca un ruolo non secondario anche la sua relazione con l'altrettanto rilevante (per lo meno ove si discorra di controllo e gestione del mercato del lavoro) sistema delle politiche attive per il lavoro²⁹. In tal senso, gli sforzi del decisore politico volgono verso la

²⁸ Ancora una volta si precisi, si aderisce a quella lettura dell'art. 38 che lo pone in combinato disposto con gli ulteriori principi di cui agli artt. 2, 3 e 4 Cost., richiedendo un intervento previdenziale di stampo egualitario-universale e strettamente legato alla condizione di bisogno del beneficiario.

²⁹ Così, l'art. 7, d.lgs 22/2015 condiziona espressamente l'accesso al beneficio in esame alla regolare partecipazione ad iniziative politiche di attivazione lavorativa. La norma si atteggia visibilmente come norma di principio, che rimanda ad ulteriori misure la definizione della regolamentazione di dettaglio. È dunque fatto rinvio, da un lato alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa, nonché alle misure di cui all'art. 1, co. 3 l. 183/2014, e dall'altro ad un decreto ministeriale, avente il compito di determinare i presupposti e le modalità attuative della condizionalità,

costruzione di un connubio – decisamente ben lontano dall’essere perfetto o anche solo adeguatamente efficace – tra gli strumenti di sostegno al reddito e gli interventi di supporto della persona-lavoratore nella sua collocazione sul mercato.

Ciò che sembrerebbe omettersi di considerare nell’esaltazione del virtuoso binomio *de quo* sono i profili intrinsecamente problematici dell’insieme. In tal senso, pare doveroso denunciare l’esigenza del legislatore di assicurare la tenuta dei conti, tendenza che va (inevitabilmente) a detrimento di un legame adeguato tra protezione del reddito e ricerca del lavoro. Non si sottovaluti la scarsità dei finanziamenti ai servizi di collocamento sul mercato del lavoro; accettare passivamente che nulla di più può essere fatto o offerto implica sconfessare plasticamente la doverosa solidarietà del sistema. In tale prospettiva deve denunciarsi un insieme di politiche attive nei fatti ben poco incisivo ed efficace, certamente scarsamente connesso con gli interventi di politica passiva, ivi compresi quelli in esame³⁰.

4. Le nuove frontiere degli ammortizzatori sociali: il lavoro autonomo

Quanto alla sopravvenuta mancanza di reddito nel caso di lavoro autonomo, va osservato che, muovendo da ideali di auto-sufficienza di chi è impiegato in tale attività, gli orientamenti di politica del diritto hanno, per innumerevoli anni, escluso in maniera integrale ogni forma di protezione in favore di tali soggetti a fronte del sopraggiungere di carenze di lavoro.

Tuttavia, a fronte dei cambiamenti del mercato – mossi dalle importanti rivoluzioni tecnologico-informatiche degli ultimi decenni – nonché in risposta alle influenze provenienti dalle fonti sovranazionali e internazionali incentrate sulla richiesta di sistemi di protezione sociale universale³¹, inizia a prendere piede una nuova sensibilità, espressione di un disagio davanti alle rigide ripartizioni tra lavoro autonomo e dipendente. Ne è derivato un rimescolamento di tali categorie, con l’auspicio della «riscoperta di un universalismo solidale, capace di tradursi in disposizioni che garantiscano tutele rapportate alla situazione di bisogno, indipendentemente da elementi qualificatori della specifica attività lavorativa»³².

Quanto appena detto ha trovato riscontri nella introduzione, con la legge di bilancio 2021, dell’*Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa*, cd. ISCRO, riconosciuta a favore dei lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata e che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo³³.

assieme anche alle sanzioni a carico degli inottemperanti. Cfr. D. GAROFALO, *Il d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22: un primo commento*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2015, p. 389.

³⁰ Per un approfondimento critico sui rapporti tra politiche passive e politiche attive si v. P. PASCUCCHI, *Servizi per l’impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, 2012, 453; L. TORSELLO, *Dall’assicurazione alla solidarietà e ritorno. Il caso della Naspi*, in *Lavoro e Diritto*, n. 3, 2018, p. 486.

³¹ A riguardo si v. A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove debolezze e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *Rivista di Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2021, p. 217.

³² Cfr. G.G. BALANDI, *Lo stato sociale: valori e sistema*, in *Lavoro e Diritto*, n.3, 2022, p.486-487.

³³ Per il quadro normativo vigente, cfr. art. 1, co. 143, l. 213/2023.

Istituito in via sperimentale per il triennio 2021-2023, il trattamento è stato, di recente, messo a regime con la legge di bilancio 2024³⁴.

Hanno diritto di accesso alla prestazione coloro che abbiano registrato un reddito da lavoro autonomo, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, inferiore al 70% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei due anni antecedenti all'anno di presentazione della domanda, purché in tale ultimo periodo il sovra menzionato reddito non sia superiore a € 12.000³⁵. Al beneficiario è inoltre richiesto di non essere titolare di trattamenti pensionistici diretti e di non essere assicurato presso altre forme previdenziali obbligatorie. Egualmente, è esclusa l'ammissione al beneficio nei casi in cui il soggetto risulti già beneficiario dell'Assegno di inclusione di cui al d.l. n. 48/2023. È inoltre necessaria la titolarità di partita IVA - da un minimo di tre anni alla data di presentazione della domanda - per l'attività che ha dato titolo all'iscrizione alla Gestione previdenziale in corso.

L'indennità è erogata per 6 mesi, per un importo pari al 25% della media dei redditi da lavoro autonomo dichiarati dal soggetto nei due anni precedenti all'anno antecedente rispetto a quello di presentazione della domanda. Sono, ad ogni modo, fissati minimali e massimali di erogazione mensili, previsti nel minimo di € 250 e nel massimo di € 800, anch'essi annualmente rivalutati.

L'erogazione dell'ISCRO è, inoltre, accompagnata dalla partecipazione a percorsi di aggiornamento professionale.

Pertanto, l'impianto regolatorio è rimasto quasi interamente invariato rispetto a quello di cui al tentativo sperimentale. O meglio, la vera novità è più che altro rappresentata dalla definitiva stabilizzazione della procedura, figlia di una doverosa considerazione del lavoratore non dipendente e dello stato di bisogno entro il quale costui può incorrere.

Nonostante il pregevole intervento, permangono non trascurabili carenze in un impianto di sistema ben lontano dai canoni costituzionali. Le influenze sono pur sempre quelle del contratto assicurativo, con una tutela economica piuttosto esigua e comunque dipendente, più che dalla condizione di bisogno del richiedente, dalla sua capacità reddituale precedente. Trasmigrano, anche in tale istituto, le reiterate censure promosse nei confronti degli schemi previdenziali del lavoro subordinato.

A ciò si aggiunga che il sistema di protezione *de quo* è indiscutibilmente più tenue rispetto alle garanzie previdenziali da lavoro dipendente. In una fase generale di presa d'atto delle richieste di garanzie nel lavoro autonomo, dovrebbe compiersi un integrale ripensamento del sistema che, seguendo direttive di

³⁴ Cfr. art. 1, co. 142-155, l. 231/2023. Per l'analisi del nuovo quadro normativo, v. C.A. NICOLINI (2024), *Dalla legge di bilancio per il 2024 agli interventi in materia di vigilanza e inadempimento contributivo - la tutela del reddito per i lavoratori dello spettacolo e i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata - la riforma delle discipline della disabilità*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 3, 2024, p. 71.

³⁵ La predetta soglia è soggetta a rivalutazione annuale sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

universalizzazione della protezione sociale, permetta una maggiore coerenza e uniformità tra gli istituti di tutela del reddito.

5. Tutele inevasive

Dopo aver esaminato i più recenti disposti normativi e giurisprudenziali in tema di tutela contro la disoccupazione, quello che emerge è che il sistema permane congelato e ancora lontano da quell'ideale costituzionale descritto agli inizi del presente studio, mentre il mercato del lavoro inesorabilmente si è evoluto³⁶.

I nodi da sciogliere restano, dunque, fondamentalmente, sempre quelli delle ultime decadi.

Ovvero, in primo luogo, la creazione di una rete universale solida, conforme a Costituzione, di tutela per l'integrazione sociale. Vale a dire, l'attivazione di sistemi di sicurezza sociale che inglobino la totalità dei lavoratori e dipendano dal mero cadere in una condizione di bisogno, indipendentemente dallo *status* contributivo della persona.

Tale obiettivo si deve raggiungere attraverso due strumenti coniugati all'interno di una prestazione a carattere universale, finanziata dalla fiscalità generale. Il primo strumento è quello della restituzione alla vita sociale attraverso la predisposizione di una rete di servizi decentrati di assistenza, inserimento, formazione. Il secondo strumento è quello dei trasferimenti monetari. E qui l'integrazione sociale dell'art. 3, co. 2, Cost.³⁷ rappresenta il minimo comune denominatore tra i due parametri offerti dall'art. 38, ovvero tra il "mantenimento", per i cittadini inabili al lavoro, e i "mezzi adeguati alle ... esigenze di vita", per i lavoratori.

In secondo luogo, l'ampliamento della platea dei lavoratori tutelati dalla previdenza sociale³⁸. I vuoti di tutela a carico dei lavoratori marginali derivanti dal funzionamento del sistema previdenziale sono

³⁶ In questo senso anche, P. BOZZAO, *Le misure, cit.*, p. 29, «Da alcuni anni ferve il dibattito sulla necessità di adeguare le tutele predisposte dal sistema di protezione sociale al nuovo scenario offerto dall'attuale mercato del lavoro ... Quest'ultimo infatti, investito da mutamenti economici e sociali che ne hanno profondamente intaccato l'originario assetto produttivo e organizzativo, risulta sempre più caratterizzato, come è noto, dalla crisi del modello socialtipico di rapporto di lavoro». Ed ancora, «Soffermando quindi la nostra attenzione sull'evento fisiologicamente connesso alla mancanza del lavoro, deve segnalarsi come – nonostante le numerose dichiarazioni di intendi fino ad oggi effettuate dal nostro legislatore – il sistema di protezione sociale della disoccupazione sia rimasto sostanzialmente inalterato, nel suo impianto strutturale, rispetto alla configurazione originariamente assunta fin dal periodo prebellico ... la configurazione di fatto assunta da tale fenomeno nel corso degli ultimi venti anni riflette la drammatica modernità dell'attuale mercato del lavoro, investito da profondi mutamenti economici e sociali che ne hanno stravolto l'originario assetto produttivo e organizzativo».

³⁷ Sulla doverosa considerazione dei principi di cui all'art. 3 Cost. nella lettura delle altre norme costituzionali in materia giuslavoristica si veda, G. PROSPERETTI, *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss. della Costituzione*, in E. Ghera e A. Pace (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro.*, Jovene Editore, 2009, p. 90. L'Autore evidenzia come «sul piano lavoristico l'art. 3, co. 2, Cost., costituisce la norma fondamentale del diritto del lavoro e condiziona l'interpretazione di tutti i diversi ambiti normativi che a livello costituzionale regolano la materia lavoristica».

³⁸ A riguardo cfr. P. BOZZAO, *Gli ammortizzatori sociali nel sistema del Jobs Act: una visione d'insieme*, in *diritti lavori mercati*, n. 3, 2015, p. 540 che nell'analisi degli strumenti di sicurezza sociale evidenzia come «L'apparato protettivo resta, inoltre,

numerosi. Lo strumento delle assicurazioni sociali crea, infatti, una connessione necessaria fra lavoro per il mercato, anzi più correttamente fra condizione professionale e protezione sociale. L'impostazione di fondo che la Carta Costituzionale impone è quella propensa al mantenimento dei lavoratori precari, discontinui, autonomi caratterizzati da fragilità, per quanto possibile avendo riguardo alla natura delle prestazioni, nell'area della tutela previdenziale, onde evitarne la ghetizzazione nell'ambito del sistema assistenziale. Sono, dunque, necessari alcuni correttivi al sistema previdenziale affinché ciò sia possibile. Il lavoratore non standard che abbia integrato le condizioni contributive di accesso alla tutela dovrebbe aver diritto a una prestazione corrispondente almeno a quel minimo che consente la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, nel che si concreta il margine inferiore dell'adeguatezza. I requisiti di attualità contributiva e lavorativa sarebbero da eliminare. Infine, occorrerebbe ampliare le previsioni in materia di contribuzione figurativa.

Da ultimo, occorre, lo si è detto tante volte da più parti, una connessione virtuosa tra sostegno del reddito e politica attiva del lavoro. L'obiettivo di quella che con termine spesso immeritabilmente dispregiativo viene chiamata condizionalità è duplice. Intanto, scoraggiare la fruizione passiva delle prestazioni sociali da parte del beneficiario, posto il requisito dell'involontarietà dell'inattività di cui al 38, co. 2, Cost. e comunque in ottemperanza ai doveri stabiliti dagli artt. 4, co. 2 e 2 della Carta costituzionale. Mentre, l'altra faccia della condizionalità, la più pregnante, è quella utile a funzionalizzare la prestazione sociale a una politica attiva dell'impiego, ancora in attuazione del diritto al lavoro degli artt. 4, co. 1 e 35, co. 1. La condizionalità, in sostanza, deve avere per obiettivo il reinserimento occupazionale del lavoratore, tenendosi presenti, attraverso la congruità dell'offerta di lavoro, le caratteristiche di professionalità del soggetto spendibili nel mercato. L'efficacia dell'apparato di tutela, posto dal d.lgs. n. 150/2015, non è stata quella che ci si attendeva. Tale normativa garantisce probabilmente l'involontarietà della disoccupazione, ma non assolve agli obblighi posti allo Stato dagli artt. 4, co. 1 e 35 della Carta.

Ritornando all'interrogativo iniziale, si può concludere che nessuna trasformazione strutturale è stata apportata al sistema di tutela contro la disoccupazione dai più recenti interventi normativi, con una regolamentazione che, dunque, si mantiene in continuità con l'esistente e resta incapace di soddisfare le pretese costituzionali già descritte.

Di contro, la materia degli ammortizzatori sociali avrebbe bisogno di veri e propri cambiamenti di paradigma alla Thomas Kuhn. Quel che si vuole dire è che non ci si può più accontentare di una *British*

saldamente incardinato su un sistema di welfare occupazionale, prevalentemente rivolto ai lavoratori subordinati che perdono una precedente occupazione; lasciando esclusa buona parte del lavoro autonomo, così come gli inoccupati e i disoccupati di più lungo periodo, involontariamente ai margini del mercato del lavoro». Per l'analisi più approfondita di come tali carenze si intreccino con le problematiche dell'universalismo della copertura previdenziale, si rinvia a P. BOZZAO, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 132, 2011, 589.



Revolution, per rubare le parole a un gigante come Beveridge. Serve una riforma vera e propria degli ammortizzatori sociali, piuttosto che ‘riordini’ o fattispecie speciali stratificate, a partire dal minimo sindacale della semplificazione e armonizzazione di un sistema che, allo stato attuale, non è più socialmente sostenibile. Diversamente il dettato costituzionale rischia di diventare un’utopia.