

Interventi

Prime osservazioni sui principi e criteri direttivi della legge delega con particolare riferimento all'integrazione salariale

Marco Barbieri

1. Criteri di delega e licenziamenti individuali.	32
2. Criteri di delega e contrasti interpretativi.	33
3. Criteri di delega e integrazione salariale.	35
4. Una conclusione provvisoria: crisi, mercato del lavoro e integrazione salariale nell'ideologia implicita della l. 183/2014.	40

1. Criteri di delega e licenziamenti individuali.

Vorrei principiare da alcune considerazioni generali sulla legge delega alla luce dell'art. 76 Cost. Mi pare che la soverchiante attenzione dedicata dal dibattito pubblico e delle parti sociali alla questione del regime del licenziamento abbia distratto alquanto non solo da altri aspetti assai rilevanti della disciplina, per esempio in tema di ammortizzatori sociali o di trattamento di disoccupazione o di rapporti tra l'INPS e la costituenda Agenzia per l'occupazione, ma abbia anche determinato una scarsa considerazione per la notevole disomogeneità dei principi e criteri direttivi della delega.

Debbo preliminarmente dichiararmi concorde sul punto con la relazione di Mariella Magnani, perché è evidente che la genericità crescente degli stessi principi e criteri - non solo nella materia del lavoro - è un tratto costante della legislazione da molti anni, e rientra nel processo di deparlamentarizzazione della produzione legislativa e dunque della riduzione della qualità democratica e rappresentativa della stessa, che da ultimo si accompagna, con effetto moltiplicatore, all'elogio dichiarato della fretteolosità del processo legislativo, con l'ovvia moltiplicazione dei difetti tecnici connessi all'incauta velocità.

Tuttavia, occorre anche prendere atto che la giurisprudenza costituzionale si è mostrata sempre assai poco sensibile alla difesa delle essenziali prerogative parlamentari dal sequestro operato dall'esecutivo, onde non pare facile rinvenire questioni di costituzionalità che abbiano concrete probabilità di accoglimento¹⁹.

Per quanto riguarda il regime rimediale del licenziamento illegittimo, sul quale si era esercitata la furbizia del Governo proponente, che annunciava e contemporaneamente nascondeva – con mirabolante gioco di prestigio - novità cui nel testo originario del ddl non vi era cenno alcuno, la maggiore serietà del Parlamento ha fatto sì che nel testo della legge 183/2014 la riformulazione della lett. c) del co. 7 abbia chiarito che si tratti di un intervento volto a novellare – sempre nel senso di una diminuzione dell'effettività delle tutele – la l. 92/2012 per quanto riguarda il cosiddetto contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (la crescita delle quali per vero appare solo un espediente definitorio, visto che la crescita dell'indennizzo per il licenziamento illegittimo in funzione dell'anzianità di servizio era già prevista nella l. 108/1990).

In disparte ogni considerazione sulla legittimità della previsione di regimi differenziati in base al tipo contrattuale (o forse soltanto alla data di assunzione, vista la possibile inconsistenza del cd. contratto a tutele crescenti), che esorbiterebbe dai limiti di questo intervento, non mi par dubbio che il nuovo testo sia chiaro, introducendo – con l'approssimazione tecnica che lo contraddistingue – sia il nuovo concetto di "licenziamenti economici" esclusi dalla reintegrazione, e in sostanza liquidando così il dibattito sulle sanzioni per il licenziamento per giustificato motivo oggettivo ex art. 18, co. 7, st. lav. nel testo introdotto dalla l. 92/2012, sia una delega – qui dai contenuti indeterminati, ma che difficilmente può essere considerata illegittima – a limitare la reintegrazione "a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare", anche qui riformulando evidentemente il co. 4 dell'art. 18 st.lav. post legge Fornero. Quanto alla conferma della reintegrazione per l'ipotesi dei licenziamenti discriminatori e nulli, malgrado la presentazione truffaldina di questo aspetto da parte del Governo, tutti sappiamo che in realtà anche la totale abrogazione della tutela in forma specifica comporterebbe soltanto la riespansione della consueta

¹⁹ Nello stesso senso, in via generale, V. Speciale, *politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in corso di pubblicazione in W.P. C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".

tutela civilistica, e che l'ipotesi sostitutiva con una tutela a contenuto puramente economico urterebbe irrimediabilmente contro la normativa di diritto europeo.

È dunque evidente che vi è delega, per i regimi rimediali del licenziamento illegittimo, esclusivamente per restringere il campo di applicazione dell'art. 18 st.lav. nel testo novellato dalla l. 92/2012, escludendovi i rapporti di lavoro che saranno disciplinati dal cd. contratto a tutele crescenti.

Non mi pare dubbio, infatti, che non possa accogliersi la tesi²⁰ per la quale il cosiddetto contratto a tutele crescenti dopo un certo periodo di tempo si trasformerebbe in un ordinario contratto a tempo indeterminato, di cui costituisce invece una *species*: lo testimonia, a tacer d'altro, e nei limiti del rilievo ermeneutico dei lavori parlamentari, il fatto che emendamenti in tal senso, con varia indicazione della durata da sei mesi a tre anni, sono stati presentati e ritirati o respinti nel corso del dibattito parlamentare²¹.

2. Criteri di delega e contrasti interpretativi.

Seri dubbi, invece, si devono prospettare su un altro criterio della delega: quello del co. 6, lett. b), che merita di essere ricordato per intero: "semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, o abrogazione delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi".

Qui le osservazioni si fanno davvero tante: confesso, per cominciare, che non ho la cultura per comprendere cosa voglia dire "amministrativi": se vi sono dei contrasti tra amministrazioni dello Stato, il Ministro ha strumenti per eliminarli che non attengono alla revisione normativa; e se i contrasti riguardano invece i servizi per l'impiego, che statali non sono, dovrebbero essere superati dalla delega che crea l'Agenzia nazionale per l'occupazione, contenuta nei precedenti commi 3 e 4.

Se scartiamo, come è ovvio, l'ipotesi che si tratti di una manifestazione di semplice incompetenza di chi ha redatto il testo, resta una sola ipotesi che restituisca senso alla parola "amministrativi": che si tratti in realtà di contrasti interpretativi tra la giurisdizione e l'amministrazione, e in particolare il Ministero. Non ci illumina affatto la relazione all'originario ddl S 1428, che contiene all'art. 3, co. 2, lett. b), una formulazione simile ma nessuna illustrazione specifica nella relazione.

Qui però sorge la questione se sia possibile emanare norme legislative a carattere interpretativo – delle quali, come si sa, è caratteristica strutturale la retrodatazione degli effetti – sulla base del contrasto tra l'interpretazione giurisprudenziale e quella amministrativa.

E in effetti sappiamo che sussiste un "costante orientamento giurisprudenziale, in forza del quale il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2010,

²⁰ Esposta da P. Chieco nella relazione *Il ddl S1428 e il riordino della disciplina dei rapporti di lavoro*, tenuta a Lecce nel convegno del 13 dicembre 2014, *Il diritto del lavoro al tempo del Jobs Act*.

²¹ Emendamento 1.223, degli onn. Gregori e Zappulla (Pd), ritirato nella seduta della Commissione Lavoro della Camera del 18 novembre; emendamenti 1.97 e .198, degli onn. Placido e altri (Sel), ed Airaud e altri (Sel) respinti nella stessa riunione; nonché gli analoghi emendamenti 1.65 (Placido e altri), 1.68 (Airaud e altri), 1.70 (Placido e altri), di cui l'1.68 risulta respinto alla Camera nella seduta del 24 novembre 2014.

n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007)²²: onde la norma si configura, per questa parte, come inutile, visto che se l'interpretazione amministrativa rientra tra quelle plausibili, non ci sarebbe stato bisogno di contrasti perché il legislatore fosse costituzionalmente legittimato all'emanazione di norme; e se invece così non fosse, il legislatore non potrebbe in nessun caso emanare norme interpretative, né con l'autoqualificazione – ovviamente irrilevante – del sopravvenuto intervento come interpretativo, né accampando ai sensi della delega il contrasto tra un'interpretazione amministrativa non plausibile e gli orientamenti della giurisprudenza.

Problemi differenti si pongono interpretando la norma rispetto alla sua parte che delega il Governo ad emanare norme interpretative – abrogatrici o semplificanti – rispetto a norme previgenti che abbiano comportato *in giurisprudenza* conflitti di interpretazione.

La prima osservazione, della quale credo siamo partecipi per esperienza tutti noi che con diversi ruoli siamo parti del contenzioso del lavoro, è che le norme che abbiano dato vita a contrasti interpretativi sono praticamente tutte, nel nostro campo. Così interpretata, la delega avrebbe estensione onnicomprensiva, riportandoci alla questione della compatibilità dell'oggetto della delega con la previsione dell'art. 76 Cost.

Credo tuttavia che sia possibile una interpretazione più prudente: innanzitutto va osservato che i contrasti interpretativi dovrebbero essere intesi come *attuali*, e non già riferiti alle questioni sulle quali da tempo – e magari da molti anni – la giurisprudenza di legittimità e di merito ha raggiunto e consolidato un orientamento; e che i contrasti debbano essere, come testualmente afferma la norma di delega, “rilevanti”, cioè non essere derivati da isolate pronunce difformi.

Anche questa interpretazione prudentemente e costituzionalmente orientata, produrrebbe tuttavia una amplissima e forse troppo ampia delega al Governo, il cui criterio direttivo in realtà non è tale ma una semplice ripetizione della definizione finalistica della norma contenuta nel co. 5: che è quanto dire che il legislatore sta approvando una norma priva di criterio direttivo.

Naturalmente, non mi spetta avventurarmi in un terreno che è proprio dei colleghi costituzionalisti, ma vorrei quanto meno osservare che, per quanto l'orientamento della giurisprudenza costituzionale a mio sommosso avviso sia molto largo e poco propenso alla difesa delle essenziali prerogative parlamentari dall'invadenza dei Governi²³, la Corte non ha mancato di osservare ancora di recente che può essere considerata non contrastante con l'art. 76 Cost. una norma che abbia come “sua essenziale finalità di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale, mediante abrogazione di leggi ormai superate e inutili, raggruppamento di quelle superstiti per settori omogenei, armonizzazione e riassetto delle stesse [ma] le innovazioni autorizzate dal legislatore delegante erano pertanto strettamente funzionali al migliore adempimento di tale compito di sistematizzazione normativa e non erano suscettibili di allargamento all'introduzione di norme nuove”²⁴.

Peraltro, dalla stessa più recente giurisprudenza costituzionale si evince che “il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si

²² Corte cost. 26 settembre 2014, n. 227.

²³ Una lettura opposta, di tono ottimistico, della giurisprudenza costituzionale in E. Andreoli, *Una recente sentenza della Corte in materia di delega legislativa, tra elasticità e resistenza del modello costituzionale*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2014/0016_nota_50_2014_andreoli.pdf, ove riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

²⁴ Corte cost. 5 aprile 2012, n. 80.

inseriscono la legge delega ed i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che lo ispirano”²⁵: onde ne dobbiamo ricavare quanto meno che i principi e criteri direttivi siano cose differenti dalle finalità della delega, risultandone confermata la perplessità per un criterio che nella sua formulazione per una parte è meramente la reiterazione delle finalità indicate al comma precedente, come si è già visto.

È ben vero che la giurisprudenza costituzionale ritiene che sussista un “costante orientamento giurisprudenziale, in forza del quale il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, non soltanto in presenza di incertezze sull’applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007)”²⁶; tuttavia, è il legislatore stesso in questo caso che si è autovincolato all’esistenza di rilevanti contrasti giurisprudenziali.

Dunque, non rileverebbero nel caso di specie le affermazioni, contenute in altra recente sentenza²⁷, per le quali la “Corte – con riguardo al divieto di retroattività della legge che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell’ordinamento la tutela privilegiata riservata dall’art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale (per tutte, sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, n. 393 del 2006) – ha già avuto occasione di precisare come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare, nel rispetto di tale previsione, norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenza n. 264 del 2012).

Mentre, con più specifico riguardo alle norme di interpretazione autentica, si è pure già puntualizzato come l’intervento, in tal senso, del legislatore possa trovare giustificazione quando questo – risolvendosi nella enucleazione di una delle possibili opzioni ermeneutiche dell’originario testo normativo – sia volto a superare una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata, appunto dai suoi diversi indirizzi interpretativi, e non incida su situazioni giuridiche definitivamente acquisite, non ravvisabili in mancanza di una consolidata giurisprudenza dei giudici nazionali (sentenza n. 257 del 2011)”.

3. Criteri di delega e integrazione salariale.

Ancora diverso il ragionamento da svolgere a proposito della delega in materia di integrazione salariale.

Qui la finalità è contenuta nel co. 1, e definita come “razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e [...] favorire il coinvolgimento attivo di quanti siano espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro”.

Il co. 2 traduce queste finalità per quanto riguarda gli “strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro” (lett.a)), dei quali soltanto mi è stato chiesto dagli organizzatori di occuparmi, in sette

²⁵ Corte cost. 6 ottobre 2014, n. 229.

²⁶ Corte cost. 26 settembre 2014, n. 227.

²⁷ Corte cost. 4 giugno 2014, n. 156.

criteri relativi all'integrazione salariale, di cui solo tre modificati dal dibattito parlamentare, e uno relativo ai contratti di solidarietà, di derivazione parlamentare.

Lascio in disparte la considerazione della tesi di chi ha affermato "su una nuova riforma degli ammortizzatori sociali a distanza di neanche due anni da quella attuata con la legge n. 92/2012 ogni commento pare superfluo (!)"²⁸, in critica generale al nuovo intervento legislativo. Per quanto riguarda i criteri in se stessi, è stato pure rilevato che "per taluni di essi appare difficile, almeno per chi scrive, individuarne il senso"²⁹.

Vorrei invece qui proporre una lettura un po' differente, perché a mio avviso – pur nella scarsa determinazione della delega – mi pare emergano qui le linee di un disegno, certamente non nuovo nei presupposti e anzi in sostanziale continuità con le politiche legislative di diversi precedenti Governi tutti dello stesso segno politico *anti-labour* dell'attuale, e tuttavia sempre più netto nei contorni che mi paiono riconoscibili, tale da determinare un qualche salto di qualità nella disciplina dell'istituto in esame.

Il primo criterio dispone la "impossibilità di autorizzare le integrazioni salariali in caso di cessazione definitiva di attività aziendale o di un ramo di azienda". Qui il dibattito parlamentare ha portato all'aggiunta, alla Camera, dell'aggettivo "definitiva". Siamo, mi pare, in piena continuità con la norma dell'art. 2, co. 70, della l. 92/2012, come sostituito dall'art. 46-bis, co. 1, lett. h), D.L. 22 giugno 2012, n. 83³⁰, la quale ha abrogato con effetto dal 2016 la causale di cui all'art. 3 della l. 223/1991. Si intende, insomma, limitare l'intervento dell'integrazione salariale alle cessazioni *temporanee*, con tutto il carico dell'equivocità che questa distinzione comporta, specie nei casi di crisi aziendali. Si tratta, come ha detto il relatore Ichino all'XI Commissione del Senato in seconda lettura, dei casi in cui vi sia una "ragionevole prospettiva di ripresa dell'attività stessa".

Il secondo criterio prevede la "semplificazione delle procedure burocratiche attraverso l'incentivazione di strumenti telematici e digitali, considerando anche la possibilità di introdurre meccanismi standardizzati a livello nazionale di concessione dei trattamenti prevedendo strumenti certi ed esigibili". L'aggiunta, alla Camera, del riferimento al livello nazionale può essere interpretata come l'inversione della tendenza alla regionalizzazione dell'istituto attuata con gli ammortizzatori sociali in deroga, conformemente alla tendenza alla ricentralizzazione che si evince anche dalla riforma costituzionale in corso di discussione, a testimonianza del carattere estremamente ondivago delle tendenze politiche, visto che solo ancora quattro o cinque anni fa si ciaciava invece di federalismo.

Qui comunque mi pare che, a parte la consueta ossessione per la semplificazione, che, nella indeterminatezza dei contenuti, potrebbe anche preludere – e ci si deve augurare che così non sia – alla soppressione degli obblighi di consultazione sindacale, possa emergere una sostanziale riqualificazione giuridica di vasta portata dell'istituto dell'integrazione salariale. Mi è grato ricordare che Gianni Garofalo, nella sua relazione alle giornate di studio Aidlass del 1990, osservò giustamente che "l'istituto può essere letto solo come strumento della politica pubblica del

²⁸ D. Garofalo, *Il finanziamento delle misure di sostegno al reddito dopo la riforma Fornero*, in *RGL*, 2014, I, p. 305 n. 1.

²⁹ A. Sgroi, *La tutela dei diritti previdenziali e assistenziali nella crisi*, in *RGL*, 2014, I, p. 234. L'A. prosegue osservando "a titolo esemplificativo, non si comprende quale significato debba assegnarsi al principio «previsione di una maggiore compartecipazione delle imprese utilizzatrici»; il tutto è rimandato ai decreti delegati con un margine di manovra dell'apparato legislativo molto ampio": ma è facile rilevare che in realtà indeterminato è solo il *quantum* dell'incremento del contributo addizionale.

³⁰ Conv. con modificazioni in L. 7 agosto 2012, n. 134.

lavoro”³¹. Si può discutere quanto e con che consapevolezza i governi che si sono succeduti abbiano adoperato in tal senso lo strumento dell’integrazione salariale – e specie, come è ovvio, dell’integrazione salariale straordinaria –, ma è certo che la previsione di “strumenti certi ed esigibili” potrebbe preludere alla trasformazione dell’integrazione salariale in un diritto soggettivo dell’impresa richiedente, nella ricorrenza degli elementi strutturali delle fattispecie legali, sostanzialmente azzerando la discrezionalità amministrativa insita sinora nel procedimento e negli atti amministrativi di concessione, e dunque disgregandone la funzione di strumento di governo dei processi di mutamento dei settori economici interessati.

Il terzo criterio, definito come “necessità di regolare l’accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell’orario di lavoro, eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà” – in disparte la considerazione che i contratti di solidarietà prevedono sin dalla loro introduzione con la l. 863/1984 l’intervento della cassa integrazione a sostegno dei lavoratori il cui orario sia stato ridotto (art. 1, co. 1), e che dunque l’inciso finale del criterio non ha un contenuto intelligibile a meno che non si riferisca al finanziamento dell’aumento del trattamento³² – sembra configurare una inedita qualificazione dell’integrazione salariale come *extrema ratio*: in concreto, bisognerà vedere che tipo di incentivazione ulteriore sarà destinata ai contratti di solidarietà, mentre si deve osservare che per questo aspetto la previsione rischia di introdurre quanto meno un elemento di complicazione del procedimento di concessione, dovendosi attestare un elemento ulteriore rispetto alle previsioni attuali, che potrebbe contrastare anche con il criterio precedente, reintroducendo un elemento di apprezzamento discrezionale da parte dell’autorità concedente. Peraltro, stupirebbe, malgrado l’assenza di determinazioni ulteriori nel criterio di delega, che questa configurazione riguardasse anche l’integrazione salariale ordinaria, la quale, come si sa, copre anche ipotesi che rientrano nell’impossibilità sopravvenuta non imputabile, rispetto alle quali l’attuale disciplina dei contratti di solidarietà non appare pienamente adeguata. Non pare invece giuridicamente congruo il riferimento contenuto nella Relazione Tecnica al ddl 1428, con i suoi riferimenti alle “ferie, banche ore, etc.”.

Il quarto criterio dispone la “revisione dei limiti di durata da rapportare al numero massimo di ore ordinarie lavorabili nel periodo di intervento della cassa integrazione guadagni ordinaria e della cassa integrazione guadagni straordinaria e individuazione dei meccanismi di incentivazione della rotazione”. Per quanto riguarda l’ultimo inciso, relativo all’incentivazione della rotazione, non è chiaro se si intenda che la rotazione cessi di essere il criterio generale e residuale³³, come attualmente è ex art. 1, co. 8, L. 223/1991. Quanto alla revisione dei limiti di durata, in se stesso il criterio è neutrale, non precisando se si tratterà di una revisione al ribasso o al rialzo, e non soccorrendo alla scopo né la Relazione né la Relazione tecnica: anche se, come si vedrà, qualche indizio induce a concludere nel primo senso.

³¹ M.G. Garofalo, *Eccedenze di personale e conflitto: profili giuridici*, in *DLRI*, 1990, p. 300.

³² Disposto inizialmente con l’art. 1, co. 6, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito in L. 3 agosto 2009, n. 102, nonché prorogato annualmente, sempre con limiti di spesa, con l’art. 1, co. 33, L. 13 dicembre 2010, n. 220, con l’art. 33, co. 24, L. 12 novembre 2011, n. 183, con l’art. 1, co. 256, L. 24 dicembre 2012, n. 228 e con l’art. 1, co. 186, L. 27 dicembre 2013, n. 147 (ma in questo caso con incremento solo al 70%, anziché all’80% della retribuzione perduta, e riduzione dello stanziamento). Va osservato che alcune Regioni avevano provveduto in proprio all’incremento del trattamento (v., per esempio, Regione Puglia, D.G.R. 20 ottobre 2009 e D.D. 22 marzo 2011, n. 148).

³³ Cass. 26 settembre 2011, n. 19618.

Il quinto e il sesto criterio possono essere trattati unitariamente, trattandosi di uno degli elementi più significativi di novità contenuti nella delega sulle integrazioni salariali. Vi si prevede dapprima “una maggiore compartecipazione da parte delle imprese utilizzatrici”, e poi “riduzione degli oneri contributivi ordinari e rimodulazione degli stessi tra i settori in funzione dell’utilizzo effettivo”³⁴. Come si sa, attualmente l’integrazione salariale è finanziata sia da contributi ordinari a carico dei datori e dei lavoratori che gravano su tutte le imprese rientranti nel campo di applicazione della disciplina³⁵, sia da contributi addizionali a carico delle sole imprese utilizzatrici³⁶, oltre che dalla parte a carico dello Stato. Si tratta, dunque, di un meccanismo con un contenuto parzialmente solidaristico.

La riforma del finanziamento invece, come è palese, tende a diminuire gli elementi solidaristici, rafforzando con una sorta di bonus/malus settoriale gli elementi più strettamente assicurativi del sistema; ed anzi, si può dire che soprattutto il criterio di cui al n. 6 riveli fortemente l’ispirazione sottesa all’intervento legislativo. La settorializzazione degli oneri in funzione “dell’utilizzo effettivo” – espressione che sembra rimandare più che alle ore concesse al cd. tiraggio, che come è noto è sempre, e talvolta anche sensibilmente, inferiore³⁷ – appare infatti una insospettabile manifestazione di adesione del legislatore e del Governo proponente al principio maoista del “bastonare il cane che affoga”: più un settore industriale – è ancora e sempre l’industria, conformemente all’origine storica dell’istituto, la maggiore utilizzatrice dell’integrazione salariale³⁸ – è in crisi, e dunque ricorre all’integrazione salariale, più le imprese dello stesso settore già in difficoltà, ma non ancora utilizzatrici, saranno gravate di oneri contributivi per il finanziamento dell’integrazione salariale stessa³⁹. Si tratta dunque per il legislatore di accompagnare le tendenze del mercato, anziché usare l’integrazione salariale come strumento di compensazione per dare alle imprese coinvolte il tempo di adeguarsi e superare le difficoltà.

La deindustrializzazione in corso – neppure avvertita come fenomeno drammatico per il nostro Paese⁴⁰ – viene dunque sostanzialmente assunta come fenomeno naturale.

Il settimo e ultimo criterio di delega relativo all’integrazione salariale dispone una “revisione dell’ambito di applicazione” sia dell’integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, sia dei fondi di solidarietà di cui all’art. 3 L. 92/2012, per i quali ultimi si prevede un termine certo per l’avvio che invero era già contenuto nell’art. 3, co. 4 e 5, della stessa L. 92/2012⁴¹, e nuovamente si prevedono meccanismi standardizzati di concessione. Significativa pure la previsione finale, per la

³⁴ A. Sgroi, *op.loc.cit.*, afferma che “non si comprende perché si intenda ridurre l’onere contributivo a carico dei settori che fruiscono dell’integrazione salariale”: a me pare invece che si tratti chiaramente di una misura volta alla riduzione del costo del lavoro (gli “oneri non salariali” di cui al co. 1), compensata come si dirà nel testo da una redistribuzione degli oneri stessi.

³⁵ Art. 12 L. 20 maggio 1975, n. 164; art. 9 L. 29 dicembre 1990, n. 407.

³⁶ Art. 12 L. 20 maggio 1975, n. 164; art. 8, co. 1 e 1-bis. D.L. 21 marzo 1988, n. 86, conv. con modificazioni in L. 20 maggio 1988, n. 186; art. 1, co. 4, L. 23 luglio 1991, n. 223.

³⁷ Il problema è segnalato dalla Corte dei conti, sez. centr. contr. Stato, 9 aprile 2014, Relazione su *L’evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico*, p. 12, con riferimento all’integrazione salariale ordinaria, ma è esperienza di chi scrive che il fenomeno abbia portata più ampia.

³⁸ Nel 2013 su 527 milioni di ore di CIGS autorizzate, 397 milioni lo sono state per le attività manifatturiere; per la CIGO sono state 250 milioni di ore su 356; per la cassa in deroga – il cui campo di applicazione è più ampio – sono comunque state 118 milioni di ore su 299 (Fonte: www.inps.it).

³⁹ Non comprendo perché A. Sgroi, *op.loc.cit.*, affermi che “appare economicamente corretta una ripartizione del peso contributivo diversa secondo il grado di utilizzo dell’istituto per ciascun settore”, salvo voglia riferirsi al carattere assicurativo del meccanismo.

⁴⁰ M. Pianta, *An Industrial Policy for Europe*, in *Seoul Journal of Economics*, 2014, segnala (p. 282, Table 1) che il valore reale della produzione industriale – costruzioni escluse – in Italia nel 2013 è pari al 79% di quello che era nel 2008, prima della crisi: una delle peggiori performance in Europa.

⁴¹ A. Sgroi, *op.loc.cit.*, osserva che si tratta di previsione “temporalmente intempestiva” a così breve distanza dalla loro istituzione.

quale “eventuali risparmi di spesa” – dei quali occorre dunque indagare i meccanismi di potenziale generazione – potranno essere destinati al finanziamento delle disposizioni di tutti i primi quattro commi della legge: cioè a favore dei contratti di solidarietà, dell’incentivazione della rotazione nell’integrazione salariale, dell’ASpl, degli incentivi all’assunzione, all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità, dell’Agenzia per l’occupazione dall’infelice acronimo, delle agenzie attuatrici gli accordi di ricollocazione. Praticamente, gli eventuali risparmi saranno destinati a uno qualunque tra gli strumenti di politica del lavoro previsti nella legge delega.

Quel che più rileva, dunque, è che dalla revisione del campo di applicazione ci si attendano risparmi di spesa: il che appare quanto meno sorprendente, *a meno che* la “attuazione delle disposizioni di cui alle presente lettera” sottintenda che – escluso il rilievo economico sia dell’automatismo della concessione, che anzi secondo il servizio Bilancio del Senato potrebbe portare a un incremento della spesa⁴², sia della configurazione dell’integrazione salariale come *extrema ratio* – dalla riduzione delle causali, dalla riduzione dei limiti di durata, dalla riduzione dell’ambito di applicazione o dall’incremento complessivo degli oneri contributivi, possano derivare tali risparmi. Insomma, meno ammortizzatori sociali per tutti o aggravio finanziario per il sistema delle imprese.

Il n. 8 del co. 2, lett. a), infine, prevede un criterio di delega relativo ai contratti di solidarietà⁴³, dei quali si intende rivedere “ambito di applicazione” e “regole di funzionamento” – cioè l’intera disciplina: l’unico chiarimento – per modo di dire – che viene dalla norma è il “particolare riferimento” all’art. 2 della L. 863/1984 e alla “messa a regime” di cui all’art. 5, co. 5 e 8, della L. 236/1993: cioè che l’intervento dovrebbe riguardare sia i contratti di solidarietà cd. espansivi, sia quelli difensivi cd. di tipo B⁴⁴, mentre nulla viene detto sui contratti di solidarietà difensivi cd. di tipo A⁴⁵.

Va ricordato che un primo e più limitato intervento sui contratti di solidarietà era contenuto nel decreto Poletti⁴⁶; nel rinviare sul punto alle considerazioni già svolte in dottrina⁴⁷, voglio solo qui ricordare che il suo principale contenuto è stata la spalmatura della riduzione della contribuzione in misura non più differenziata per territorio ed entità della riduzione oraria: anche qui, dirigendosi verso un meccanismo “orizzontale” e non selettivo.

Per quanto riguarda il rafforzamento della condizionalità, che accompagna da molti anni qualunque intervento normativo in tema di ammortizzatori sociali⁴⁸ malgrado le motivate critiche di inutilità e spreco che una parte della dottrina ha mosso⁴⁹ – va osservato che appare del tutto contrastante con la lettera delle norme il riferimento della relazione Ichino già richiamata al fatto

⁴² Nota di lettura, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00772077.pdf>, p. 6.

⁴³ Aggiunto al Senato in prima lettura.

⁴⁴ Per le imprese non rientranti nel campo di applicazione dell’integrazione salariale straordinaria.

⁴⁵ Per le imprese rientranti nel campo di applicazione dell’integrazione salariale straordinaria.

⁴⁶ Art. 5, co. 1 e 1-bis, D.L. 20 marzo 2014, n. 34, conv. con modificazioni in L. 16 maggio 2014, n. 78.

⁴⁷ V. Maio, *Le modifiche ai contratti di solidarietà apportate dal D.L. n. 34 del 2014 (cd. decreto Poletti) e dalla legge di conversione n. 78 del 2014*, in *ADL*, 2014, pp. 956-971.

⁴⁸ Sulla condizionalità v. almeno le ricostruzioni di F. Liso, *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in P. Curzio (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Bari, Cacucci, 2009, specie pp. 39-47, e L. Corazza, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *DLRI*, 2013, pp. 489-505.

⁴⁹ E. Gragnoli, *Gli strumenti di tutela del reddito di fronte alla crisi finanziaria*, in Aidlass, *Il diritto del lavoro al tempo della crisi*, atti del XVII congresso nazionale di diritto del lavoro, Pisa, 7-9 giugno 2012, Milano, Giuffrè, 2013, specie pp. 358-362; e, se si vuole, il mio intervento, *ibidem*, pp. 515-520, nonché M. Barbieri, *Ammortizzatori sociali in deroga e modelli di Welfare negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali*, in *RGL*, 2011, I, specie pp. 395-400.

che il co. 3, lett. c), intesti ai soli disoccupati e non ai cassaintegrati l'obbligo di attivazione del soggetto beneficiario degli ammortizzatori sociali "con meccanismi e interventi che incentivino la ricerca attiva di una nuova occupazione, come previsto dal comma 4 lettera v)". Infatti, sia nel testo approvato dal Senato sia in quello modificato dalla Camera e poi definitivamente approvato (e anche nel testo originario del governo)⁵⁰, è chiaro il riferimento sia del comma 1, lett. c), sia del comma 1, lett. d)⁵¹, sia del co. 4, lett. v), ai percettori dei trattamenti "di cui alle lettere a) e b)", cioè entrambe le figure sociali previste.

La contraddittorietà con il primo criterio della lett. a) del co. 1 è flagrante: il lavoratore il cui rapporto viene sospeso ha la certezza – secondo la lett. a), n. 1, del co. 1 – che la cessazione dell'attività d'impresa sia temporanea, ma secondo la lett. c) dello stesso co. 1 sarà tenuto ad attivarsi per la ricerca di una nuova occupazione: e davvero non si comprende la logica di rimarcare la permanenza del vincolo obbligatorio con il datore di lavoro, la cui attività sia solo temporaneamente sospesa, ma gravare il lavoratore dell'obbligo di attivarsi per trovare una nuova occupazione e dunque risolvere il rapporto stesso.

4. Una conclusione provvisoria: crisi, mercato del lavoro e integrazione salariale nell'ideologia implicita della l. 183/2014.

È sempre difficile commentare una legge delega nel tempo della crisi della funzione parlamentare, e dell'abuso governativo anche attraverso la già richiamata genericità dei principi e criteri direttivi della delegazione legislativa.

Tuttavia, almeno per quanto riguarda l'integrazione salariale mi pare che un disegno sia leggibile, con i suoi presupposti ideologici di interpretazione della situazione economico-sociale dell'Italia.

La prima osservazione da fare è che si continua a predicare l'estinzione degli ammortizzatori sociali in deroga⁵², malgrado che la dura realtà di una crisi da cui non è usciti né si uscirà affatto a breve, malgrado tutte le più "autorevoli" istituzioni continuino da anni a prometterlo ogni volta per l'anno successivo, abbia ripetutamente portato in questi anni al loro rifinanziamento. Ho avuto occasione di definire gli ammortizzatori in deroga la via storta all'universalizzazione delle tutele, ma qui mi pare il legislatore abbia tratto dalla vicenda la lezione sbagliata.

Aniché verso l'universalizzazione del sistema di tutele in costanza di rapporto di lavoro, mi pare evidente – soprattutto dalle osservazioni sopra svolte in tema di finanziamento del sistema – che si intenda andare, come in parte nella L. 92/2912, verso una sua settorializzazione e dunque una sua corporativizzazione, secondo una linea già infelicemente tracciata da un precedente Governo nel Libro Bianco del 2009⁵³ e rivelatasi sinora impraticabile.

⁵⁰ In questo caso, l'art. 1, co. 2, lett. c), del ddl 1428 prevedeva: "con riferimento agli strumenti di cui alle lettere a) e b), individuazione di meccanismi che prevedano un coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di cui alle lettere a) e b), al fine di favorirne l'attività a beneficio delle comunità locali": e dunque, anche in questo caso con riferimento sia ai beneficiari di trattamenti in costanza di rapporto (lett. a)), sia a quelli di trattamenti per la disoccupazione involontaria (lett. b)).

⁵¹ "Previsione che il coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di cui alle lettere a) e b) possa consistere anche nello svolgimento di attività a beneficio delle comunità locali, con modalità che non determinino aspettative di accesso agevolato alla pubblica amministrazione". Per carità di patria, si devono evitare commenti su una norma che ritiene di dover intervenire sulle "aspettative" delle persone.

⁵² Analogamente A. Sgroi, *op.cit.*, p. 234 n. 28, osserva che "si parla sempre di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, mentre nulla si dice dell'integrazione salariale in deroga; si deve presumere che la stessa, nelle intenzioni del legislatore, scomparirà".

⁵³ *La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, maggio 2009, in http://adapt.it/adapt-indice-a-z/wp-content/uploads/2013/09/librobianco_futuro_mod_sociale.pdf

Inoltre, per l'integrazione salariale si intende dismettere la funzione – almeno potenziale – di strumento di politica industriale: concetto evidentemente tabù per chi preferisce meccanismi automatici, non selettivi, non discrezionali, orizzontali, e dunque sostanzialmente inutili e già falliti in partenza, conformemente alle catastrofiche impostazioni della Commissione Europea, i cui esiti sono sotto gli occhi di tutti⁵⁴.

Conformemente a una impostazione dell'integrazione salariale che evidentemente ha ascendenze nelle tesi neoclassiche, la si intende come strumento eccezionale, destinato solo a crisi temporanee – estremizzando ciò che è sotteso alla legge delega, si dovrebbe far sopravvivere solo l'integrazione salariale ordinaria – mentre per quanto la conservazione dell'integrità del complesso aziendale in caso di crisi prolungata – si pensi alla divisata revisione dei limiti di durata, lo si ritiene un ostacolo alla nuova circolazione sul mercato dei fattori della produzione: meglio disgregare il complesso aziendale e quindi estinguere anche i rapporti di lavoro.

La cosa più singolare, però, è l'idea che dalla revisione degli ammortizzatori sociali possa derivare un risparmio: in piena crisi economica, mentre continuano a precipitare i processi di deindustrializzazione dell'Italia, secondo Paese manifatturiero d'Europa⁵⁵.

Qui mi pare chiaro che l'idea espressa nei criteri di delega si può tradurre in “meno ammortizzatori sociali per tutti”, cioè ancora una volta in una riduzione delle tutele per le persone che lavorano. Del resto, tutti i governi degli ultimi anni hanno continuato a interpretare male la crisi, che è essenzialmente crisi da carenza di domanda globale, e a perseguire logiche austeritarie di contenuto prociclico. In questo quadro, la disoccupazione è interpretata senza alcun fondamento come derivante da *mismatch* domanda/offerta di lavoro, con tutta l'implicita colpevolizzazione dei lavoratori che ne consegue e qui dimostrata dalle disposizioni in tema di condizionalità, le quali, come si è detto, si estendono contraddittoriamente ai lavoratori che godono – si fa per dire – di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro: segno forse della cattiva coscienza del legislatore, che forse si rende conto della pratica inapplicabilità delle sue previsioni.

Alla fine, quindi, la l. 183/2014 si presenta almeno per questo versante tutt'altro che come una riforma epocale – solo su questo non concordo con quanto ha detto Speciale nella sua relazione –, ma piuttosto come una estremizzazione della stessa impostazione fallimentare già seguita nella l. 92/2012. Ai lavoratori e alle lavoratrici toccherà forse rimpiangere il pragmatismo con il quale il Governo Berlusconi e il Ministro Sacconi vararono l'accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, e la generalizzazione degli ammortizzatori sociali in deroga.

⁵⁴ Per la critica all'approccio “orizzontale” della Commissione Europea alla politica industriale, v. da ultimo M. Pianta, *An Industrial Policy*, cit., pp. 288 ss. Peraltro, l'approccio orizzontale non caratterizza solo la (mancata) politica industriale, nazionale e dell'Unione, ma anche le politiche sociali, e rappresenta la rinuncia del decisore politico ai propri compiti, delegati al peggior decisore possibile, cioè il mercato. Per noi giuristi, il segno di questa tendenza è il degrado dei diritti soggettivi a *policies*, evidente nelle politiche dell'Unione in particolare proprio nel campo del lavoro: basterà richiamare il passaggio dal diritto al lavoro all'inutile categoria dell'occupabilità.

⁵⁵ Già venti anni fa Augusto Graziani osservava che “in Italia, la disoccupazione sta cambiando aspetto. Una diagnosi consolidata classificava la disoccupazione come giovanile, femminile e meridionale. Questo rimane vero, ma due nuove forme di disoccupazione si sono aggiunte: la disoccupazione derivante dalla crisi della grande industria e quella connessa al blocco della spesa pubblica” (*Stati Uniti, falsi miti*, in *il manifesto*, 15 marzo 1994, ora con il titolo *Austerità e disoccupazione* in A. Graziani, *I conti senza l'oste*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997, p. 60). Salva la generalizzazione all'insieme dell'industria manifatturiera di qualunque dimensione, restano parole profetiche.