

EDITORIALE – 8 APRILE 2015

I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri

di Paola Bozzao

Professore associato di Diritto del lavoro
Sapienza – Università di Roma



I primi passi del Jobs Act: ambizioni, incertezze e difficili equilibri

di Paola Bozzao

Professore associato di Diritto del lavoro
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Ripartire dal lavoro. Le ricette del Governo Renzi, un anno dopo. 2. “Più flessibilità in entrata”. Un ritorno al passato. 3. “Più tutele in uscita”. Un percorso ancora incompiuto.

1. Ripartire dal lavoro. Le ricette del Governo Renzi, un anno dopo.

Con la legge 10 dicembre 2014, n. 183 e i suoi primi decreti attuativi, il disegno riformatore del mercato del lavoro, enunciato dal Presidente del Consiglio poco più di un anno fa¹, ha iniziato ad assumere una veste giuridica più compiuta. Si trattava, allora, di un progetto appena abbozzato, che faceva perno sulla semplificazione dell'apparato normativo, sulla riduzione delle varie forme contrattuali, con previsione di un contratto di inserimento a tempo indeterminato a tutele crescenti, sull'introduzione di un assegno universale per chi perde il posto di lavoro e, a completare il disegno, sulla creazione di un Agenzia Unica Federale, con funzioni di indirizzo e coordinamento dei centri per l'impiego, ma anche di erogazione degli ammortizzatori sociali. Di queste linee prospettiche, solo alcune hanno trovato, ad oggi, realizzazione, attraverso l'adozione di misure che risultano, da una parte, finalizzate a rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro di coloro che ne sono ancora ai margini, in sintonia con quelle che sono le esigenze dell'attuale contesto occupazionale e produttivo; dall'altra, a consentire un adeguato supporto nel momento di cessazione del rapporto lavorativo. Si tratta di misure – è bene ricordarlo – che si inseriscono all'interno di un più ampio processo di riforme strutturali volte a favorire, da una parte, una nuova e sostenibile ripresa della crescita e dell'occupazione e, dall'altra,

¹ Per la cui analisi v., in questa *Rivista*, il mio editoriale del 5 marzo 2014.



l'uscita dalla crisi finanziaria che attanaglia il nostro Paese, tenendo conto dei vincoli finanziari e dell'obiettivo di pareggio di bilancio in termini strutturali.

Sul presupposto – certo non nuovo (e, ad oggi, dai risultati deludenti) – che il rilancio dell'occupazione passi necessariamente attraverso la revisione della legislazione lavoristica, la complessiva strumentazione prescelta dal legislatore del 2014 si incentra, ancora una volta, su un mix di politiche di *flexibility* e *security* coerenti con i principi di matrice europea. Sul primo profilo insiste il riordino delle tipologie contrattuali esistenti, per renderle «maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo» (art. 1, co. 7, l. n. 183/2014), ribadendo il ruolo prioritario del contratto a tempo indeterminato quale forma comune di contratto di lavoro²; ma, soprattutto, la previsione, per tutte le nuove assunzioni a tempo indeterminato, di un contratto di lavoro caratterizzato da un ridimensionato regime protettivo in caso di licenziamento illegittimo. Su tale assetto di regole si incentrano le attese di un aumento significativo della quota di assunzioni a tempo indeterminato sul flusso complessivo dei nuovi contratti; incremento che risulta, poi, fortemente incentivato dalla previsione di consistenti sgravi contributivi per i primi tre anni di impiego³: di modo che l'eventuale raggiungimento della stabilizzazione occupazionale dovrà essere ricondotto alla combinazione sinergica delle due misure, con probabile preponderanza della seconda sulla prima. Alla ridefinizione delle regole di flessibilità in entrata fa da *pendant* la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali, nell'evidente auspicio di riequilibrare l'abbassamento delle tutele interne al rapporto con l'incremento di quelle apprestate nel mercato del lavoro. Il riordino, in particolare, degli strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro riveste, in quest'ottica, un indubbio rilievo, se si considerano i dati sempre più allarmanti sui trend occupazionali dell'ultimo periodo⁴, che evidenziano un costante incremento del tasso di disoccupazione, con una dinamica più sostenuta per quello giovanile e per quello relativo ai disoccupati di lunga durata⁵. Il dato generazionale non deve essere sottovalutato, se si considera che i giovani⁶ costituiscono il target di riferimento privilegiato dei contratti di lavoro flessibili, con una assoluta prevalenza femminile in occupazioni con contratti di lavoro a tempo

² Art. 1, co. 7, lett. b) e, in termini analoghi, art. 1, co. 1, lett. a), l. n. 92/2012.

³ Art. 1, co. 118-124, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di Stabilità 2015), che prevede l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali INPS, fino a 36 mesi, nel limite di **8.060 €** l'anno; il beneficio si applica per nuovi assunti nel 2015, senza contratto stabile da almeno sei mesi.

⁴ V. i dati Istat relativi al 2014, pubblicati il 2 marzo 2015.

⁵ Il tasso di disoccupazione è stato pari, nella media del 2014, al 12,7% (+ 0,6% rispetto all'anno precedente); quello giovanile si è attestato al 42,7%, con un picco del 58,5% per le giovani donne del Mezzogiorno; l'incidenza della disoccupazione di lunga durata (dodici mesi o più) è salita al 60,7%, dal 56,4% del 2013.

⁶ Rapporto ministeriale di monitoraggio sulla legge n. 92/2012, pubblicato nel gennaio 2014, spec. p. 34.



parziale, specie di tipo involontario. Il disegno riformatore del 2014 è poi completato da un terzo tassello, rinvenibile nel potenziamento dell'efficienza del sistema dei servizi per l'impiego. La legge delega⁷ si preoccupa, ancora una volta, di ridisegnare un sistema di servizi capace di supportare l'intreccio tra politiche attive e politiche passive, collegando seriamente l'utilizzo degli ammortizzatori sociali, che costituiscono una risorsa nazionale, alle politiche attive, che ad oggi rinvergono il loro perno operativo nei centri per l'impiego. L'obiettivo viene perseguito attraverso la previsione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, con competenze gestionali non solo in materia di servizi per l'impiego e politiche attive, ma anche dell'Aspi (art. 1, co. 3, lett. c), ss., legge n. 183/2014, da intendersi oggi riferito alla Nاسpi). L'intervento investe, dunque, il profilo della *governance*, in risposta all'inadeguatezza dimostrata, il più delle volte, dai centri per l'impiego nella gestione delle politiche attive e nell'accertamento degli obblighi di condizionalità per l'accesso alle politiche passive. La devoluzione, all'Agenzia nazionale, della gestione integrata delle politiche attive e dei sussidi di disoccupazione pone problemi di compatibilità con la vigente ripartizione di competenze tra Stato e Regioni *ex art. 117 Cost.*. E probabilmente il ritardo nell'attuazione di questa delega è riconducibile all'attesa che si porti a compimento il progetto di revisione del Titolo V della Costituzione (ddl costituzionale A.S. 1429-B), ove si prevede – tra l'altro – la riscrittura dell'art. 117 Cost. e, per quanto rileva in questa sede, la riconduzione nella potestà legislativa esclusiva dello Stato della “tutela e sicurezza del lavoro”, così come delle “politiche attive del lavoro”. Si è in presenza dunque, in questa materia, di un'opera in costruzione, che – nonostante i tanti interventi già realizzati nel corso degli ultimi anni – ancora stenta a trovare un suo assetto definitivo, funzionale ad assicurare l'efficiente incontro tra domanda e offerta di lavoro. Assetto particolarmente urgente, soprattutto per superare quelle eterogeneità territoriali che stanno interessando, da ultimo, la concreta attuazione del programma europeo di Youth Guarantee⁸.

⁷ Art. 1, co. 3, l. n. 183/2014.

⁸ V. l'ultimo Rapporto settimanale di monitoraggio della Garanzia Giovani, aggiornato al 25 marzo 2015, ove tali eterogeneità territoriali sono spiegate essenzialmente dalla gestione autonoma conferita alle singole Regioni nelle fasi attuative del programma, che differenziano caratteristiche e criteri di operatività.



2. “Più flessibilità in entrata”. Un ritorno al passato.

In questo contesto si collocano, dunque, i primi decreti attuativi delle deleghe contenute nella l. n. 183 del 2014⁹, il cui obiettivo è stato efficacemente sintetizzato in un comunicato, girato sui *social media*, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri ha “lanciato”, il 20 febbraio, i due provvedimenti: «Da oggi il lavoro presenta più flessibilità in entrata e più tutele in uscita, nessuno sarà più lasciato solo». Un obiettivo ambizioso, tutto incentrato sulla regolamentazione di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, quale risposta alla diffusa precarizzazione dei rapporti di lavoro; ma certo non innovativo, quantomeno sotto il versante del rafforzamento delle tutele in uscita, ponendosi in linea di continuità con quanto perseguito, poco meno di tre anni fa, dalla legge n. 92/2012. Naturalmente, l’impatto della nuova strumentazione è strettamente connesso, da una parte, al riordino delle tipologie contrattuali ad oggi esistenti in un “testo organico semplificato” e, dall’altro, al rafforzamento dell’apparato amministrativo che dovrebbe assicurare il raccordo tra politiche passive e attive. Si tratta di manovre annunciate, ma entrambe ancora in fase progettuale; di modo che, in assenza di un più ampio quadro normativo stabile e definito, risulta molto difficile poter valutare, ad oggi, l’impatto di questa prima porzione della riforma del 2014.

Tentando, comunque, una valutazione d’insieme delle disposizioni ad oggi emanate, il d.lgs. n. 23 del 2015, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 183/2014, interviene sul versante della c.d. flessibilità in entrata e disciplina il contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti. Vale la pena rilevare come il testo finale della legge di delega si discosti significativamente, sul punto, rispetto a quanto enunciato nella sua formulazione iniziale, la cui idea di fondo ruotava intorno all’introduzione di un’ulteriore tipologia contrattuale, a carattere sperimentale, con attenuazione delle tutele in caso di licenziamento illegittimo nei primi anni di attività lavorativa ed ampliamento delle stesse, superata la fase iniziale di ingresso. Lo scollamento rispetto a tale disegno è, oggi, del tutto evidente: la delega prevede l’introduzione, per le nuove assunzioni, di un contratto a tutele crescenti in relazione all’anzianità di servizio, con immediata e permanente riduzione dell’area della tutela reale e contestuale ampliamento di quella obbligatoria, in presenza di un licenziamento illegittimo. Tutele che, come è noto, differiscono profondamente circa le conseguenze del licenziamento: la prima è incentrata sulla continuità del rapporto di lavoro, garantita dal diritto al reintegro, sul presupposto dell’inidoneità del recesso illegittimo a

⁹ Si tratta del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, e del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, sul riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e ricollocazione dei lavoratori disoccupati.



risolvere il rapporto di lavoro; la seconda sulla mera garanzia patrimoniale, sul presupposto dell'idoneità del recesso illegittimo a risolverlo. A discapito di quanto sembrerebbe desumersi dalla legge delega e dal titolo del provvedimento¹⁰, il d.lgs. n. 23 del 2015 non introduce, a ben vedere, una nuova tipologia contrattuale ma si limita a prevedere una nuova disciplina delle conseguenze del licenziamento illegittimo, relativamente alle nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato. Così, per i soli nuovi assunti (con qualifica non dirigenziale) dopo il 7 marzo 2015¹¹, il licenziamento sarà meno costoso e la sostituzione tra lavoratori più facile: se licenziati per motivi economici, infatti, scompare definitivamente la possibilità della reintegrazione e la tutela si risolve sempre e solo in un indennizzo economico, crescente con l'anzianità di servizio (due mensilità di retribuzione per ogni anno di servizio, nella misura massima di 24 mensilità). Mentre il diritto alla reintegrazione (in forma piena) viene circoscritto ai licenziamenti nulli e discriminatori, nonché (in forma attenuata) a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare, rinvenibili in tutti quei "casi in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore, rispetto alla quale resta estranea ogni valutazione circa la sproporzione del licenziamento" (art. 3, co. 2, d.lgs. n. 23/2015). Il che equivale a dire che, in tutti i casi in cui il datore di lavoro¹² dimostri la mera esistenza del fatto materiale posto alla base del licenziamento, quest'ultimo risulterà automaticamente giustificato, restando preclusa al giudice la possibilità di verificare la proporzionalità tra l'addebito disciplinare contestato al lavoratore e la sanzione ad esso applicata. Un siffatto depotenziamento del ruolo dei giudici, ai quali viene sottratta ogni discrezionalità valutativa circa la rilevanza, sul piano disciplinare, dell'infrazione effettivamente commessa, appare di dubbia compatibilità costituzionale, se si considera che il principio di proporzionalità – su cui è incardinato l'intero sistema disciplinare di cui all'art. 2106 cod.civ. - rappresenta una diretta espressione del generale canone di ragionevolezza (*ex* art. 3 Cost.), coniugato alla tutela del lavoro e della dignità del lavoratore (artt. 4 e 35 Cost.). Il che implica che il potere disciplinare – di cui il licenziamento costituisce la sanzione più grave - deve estrinsecarsi in modo coerente al fatto addebitato, al fine di "commisurare ad esso, ove ritenuto sussistente, la sanzione da irrogare parametrandola alla sua maggiore o minore gravità; sicché - sotto questo primo profilo - non

¹⁰ Il titolo è "Disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

¹¹ Si viene in tal modo a creare un dualismo di tutele rispetto ai lavoratori a quella data già in servizio, per i quali continua a trovare applicazione il preesistente statuto protettivo, che resta in vigore, seppure in via di progressivo superamento.

¹² Nonostante l'ambigua formulazione della norma, deve ritenersi che su quest'ultimo continui a gravare l'onere della prova, ai sensi dell'art. 5, l. n. 604 del 1966.



sono possibili automatismi sanzionatori che pretermettano l'indefettibile valutazione dell'addebito al fine specifico sia di apprezzarne la sanzionabilità, o meno, sul piano disciplinare, sia di calibrare la giusta e proporzionata sanzione da irrogare¹³.

A ciò si aggiunga che la materia del licenziamento è stata a lungo regolata, in presenza degli artt. 4 e 35 Cost., sul principio della necessaria giustificazione del recesso datoriale e del potere di adire il giudice, in caso di licenziamento arbitrario¹⁴; tanto che gli stessi giudici delle leggi hanno ricondotto tra gli interessi costituzionalmente rilevanti la garanzia del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, inteso non come diritto al conseguimento e alla conservazione di un'occupazione ma come "diritto a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente"¹⁵. Un diritto, quest'ultimo, garantito attraverso forme di tutela (quella reale e quella obbligatoria) il cui diverso ambito di operatività – fondato sul dato dimensionale della struttura produttiva di impiego – è stato sempre ritenuto giustificato¹⁶, seppure sulla base di valutazioni discrezionali di politica legislativa, relative ad equilibri economico-sociali che, in un dato momento storico, ne hanno consigliato l'adozione nell'interesse generale; ma delle quali non può escludersi il mutamento nel tempo e, quindi, la possibile modificazione.

Alla luce di un tale assetto restrittivo di tutele, dunque, in presenza di una causa economica di licenziamento poi rivelatasi insussistente, ovvero di un fatto materiale esistente, seppure "irrisorio", al nuovo assunto potrà essere riconosciuta una tutela esclusivamente di tipo risarcitorio; salvo non poter dimostrare, in giudizio, la natura discriminatoria dell'atto di recesso, ovvero la sussistenza di un motivo illecito determinante ai sensi dell'art. 1345 cod. civ. In alternativa, questi potrà acconsentire alla risoluzione della controversia in via stragiudiziale, accettando un indennizzo economico offerto dal datore di lavoro, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità (art. 6, d.lgs. n. 23/2015); una modalità conciliativa, quest'ultima, che, con ogni probabilità, favorirà il decongestionamento del sistema giudiziario, inducendo molti lavoratori a rinunciare a lunghe e incerte azioni legali e a preferire la

¹³ Corte cost. n. 220 del 1995, che richiama le sentenze nn. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 158 del 1990, n. 40 del 1990, n. 971 del 1988.

¹⁴ Corte cost. nn. 41 del 2003 e 541 del 2000.

¹⁵ V. Corte cost. nn. 318 del 1993; 60 del 1991; 331 del 1988. In un'ottica multilivello, il diritto alla tutela contro il licenziamento ingiustificato trova poi esplicito riconoscimento nell'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹⁶ Le ragioni che hanno sorretto il giudizio di ragionevolezza delle norme fondate sul puro dato dimensionale dell'azienda sono state individuate nella modesta capacità economica delle aziende minori, nell'elemento fiduciario del rapporto di lavoro, nelle tensioni microambientali che potrebbero derivare dalla reintegrazione nel medesimo ambiente del dipendente licenziato: Corte cost. nn. 2 del 1986 e 181 del 1989.



corresponsione immediata di un indennizzo certo, peraltro integralmente esente da imposizione fiscale e contributiva.

3. “Più tutele in uscita”. Un percorso ancora incompiuto

L’indubbio incremento della flessibilità in entrata, discendente dalla rimodulazione “a ribasso” dell’apparato sanzionatorio applicabile ai nuovi assunti in presenza di un licenziamento illegittimo - talchè ci troviamo dinanzi, contemporaneamente, anche ad una flessibilità in uscita - sposta ora l’attenzione sul versante del sistema di protezione sociale. Ed infatti, la tenuta del complessivo impianto regolativo del 2015 si fonda, in ultima istanza, sulla capacità dei trattamenti di disoccupazione a garantire un equilibrato bilanciamento tra contrazione delle tutele “nel rapporto” di lavoro e protezione del lavoratore “nel mercato”. Sotto questo secondo versante, la legge n. 183 del 2014 apre – come si è detto - una seconda fase di riassetto normativo degli strumenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro, che si snoda su tre linee direttrici: l’omogeneizzazione degli istituti vigenti in un unico trattamento (la Naspi), incentrato sul rafforzamento del criterio assicurativo; la sua universalizzazione, fino a ricomprendervi l’area del lavoro autonomo economicamente dipendente; l’introduzione di un sussidio di disoccupazione, a carattere non contributivo, rivolto ai disoccupati abili al lavoro e in condizione economica di bisogno. Quest’ultima misura appare, senza dubbio, quella dotata di maggiore impatto innovativo, introducendosi per la prima volta un sussidio con funzione assistenzialistica, seppure a carattere non universalistico; con esso il sistema di protezione italiano si avvicina all’Europa, uniformandosi a modalità protettive già ampiamente diffuse in molti sistemi di sicurezza sociale vigenti in Paesi europei. Nel complesso, però, i passi compiuti si rivelano timidi e incerti. Innanzitutto perché i principi contenuti nella delega non trovano – come vedremo - piena attuazione nel d.lgs. n. 22 del 2015¹⁷; e, in secondo luogo, perché transitorietà e sperimentaltà costituiscono i tratti caratterizzanti il nuovo assetto protettivo; di modo che permane la sensazione di trovarsi dinanzi a una riforma incompleta. Si tratta di un limite che rischia di svuotare, già nel breve periodo, la stessa coerenza sistematica del disegno riformatore del 2014, se si considerano i limitati spazi di manovra imposti dal necessario contenimento della finanza statale, cui si aggiungono l’esiguità di risorse disponibili e l’incertezza circa la ripresa del ciclo economico (condizione, questa, indispensabile per ottenere risultati significativi in termini di

¹⁷ Ad altro decreto è invece rinviata la revisione degli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro, con particolare riferimento agli incentivi ai contratti di solidarietà e alla revisione della disciplina della cassa integrazione, solo marginalmente interessata dalla riforma del 2012.

creazione di nuovi posti di lavoro). Il decreto è, dunque, il frutto degli equilibrismi giuridici cui è costretto il legislatore, nel faticoso tentativo di contemperare l'esigenza del rispetto dei sempre più stringenti vincoli di bilancio (art. 81 Cost.), con il principio della garanzia di prestazioni adeguate (art. 38 Cost.)¹⁸.

Ciò premesso, la strumentazione utilizzata per il *restyling* della materia si incardina su una nuova misura di sostegno al reddito, poco fantasiosamente denominata Nuova Aspi (NASpI), che andrà a sostituire l'Aspi e la miniAspi per gli eventi di disoccupazione successivi al 1° maggio 2015. Il nuovo trattamento conferma, seppure con alcuni aggiustamenti, i tratti essenziali delle misure previdenti. Tra le innovazioni più significative si segnala, in questa sede, la previsione di requisiti contributivi minimi richiesti per l'accesso alla Naspi¹⁹ meno stringenti rispetto alla normativa (ancora per poco) vigente, che dovrebbero consentire l'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari, a vantaggio anche dei lavoratori occupati in attività lavorative estremamente precarie e discontinue. Ma anche il rafforzamento del *quantum* della prestazione percepita nei primi mesi di disoccupazione, seppure ridimensionato dalla repentina operatività del meccanismo del *decalage* del trattamento nel tempo; e il prolungamento della durata di erogazione della Naspi, ora espressamente e in via generale rapportata all'anzianità contributiva vantata dal lavoratore, con un massimo di 24 mesi. Durata, questa, ridotta a 18 mesi (78 settimane) per gli eventi di disoccupazione successivi al 1° gennaio 2017: una limitazione, anch'essa, da ricondurre alla necessità di contenere gli oneri derivanti, a partire da tale data, dal transito in Aspi – a normativa vigente – dei percettori del trattamento di mobilità. Ma che, inevitabilmente, finisce con lo scaricare sulla Naspi le problematiche connesse alla gestione delle crisi economiche e occupazionali dei prossimi anni, ancor più aggravate in ragione della prospettata – e in parte già attuata – revisione, in senso restrittivo, del ricorso alla Cassa integrazione guadagni (tradizionale e in deroga).

Tra i principi dettati dalla legge delega n. 183/2014 era poi ricomparsa l'universalizzazione del campo di applicazione dell'Aspi²⁰, con estensione del trattamento ai collaboratori coordinati e continuativi e, quindi, parificazione delle tutele per tutti i lavoratori economicamente dipendenti. Questo obiettivo resta, invece, del tutto disatteso, registrandosi al riguardo lo scostamento più

¹⁸ Per la copertura dei nuovi oneri derivanti dall'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 183/2014, v. l'art. 1, co. 107, l. n. 190/2014.

¹⁹ Il decreto delegato richiede infatti – oltre alla presenza dello stato di disoccupazione di cui al d.lgs. n. 181/2000 e succ. mod. – il soddisfacimento di almeno tredici settimane di contribuzione negli ultimi quattro anni, e trenta giornate di lavoro effettivo nell'anno precedente la disoccupazione (a prescindere dal raggiungimento del minimale contributivo).

²⁰ V. già l'art. 1, co. 1, lett. d), l. n. 92/2012.



rilevante tra i principi della delega e la loro attuazione; per tali lavoratori (ivi compresi quelli a progetto, già destinatari di un'apposita indennità *una tantum*) il decreto introduce, infatti, un'indennità diversa dalla Naspi – per requisiti, durata e finanziamento – denominata *Dis-Coll*. La misura è riconosciuta in via sperimentale per tutto il 2015; l'auspicio è che sia rifinanziata anche negli anni a venire, soprattutto in vista del prospettato superamento del lavoro a progetto e del prevedibile ritorno di tali lavoratori – laddove non sussistano i requisiti per la riconducibilità al lavoro subordinato – nella (seppur ridimensionata) area delle collaborazioni coordinate e continuative²¹.

Il perno della riforma si rinviene, infine, nell'introduzione di un *assegno universale per chi perde il posto di lavoro*, l'Asdi (Assegno di disoccupazione). Attraverso tale misura il nostro Paese compie un primo passo verso l'allineamento con le soluzioni giuridiche adottate in altri ordinamenti europei, introducendo un secondo livello di prestazioni di disoccupazione a carattere non (strettamente) contributivo. A ben vedere, all'Asdi può essere attribuita una natura mista: da una parte, esso assolve ad una funzione "assistenziale", essendo destinato a fornire un sostegno economico finanziato con risorse pubbliche, previa verifica della situazione di bisogno del beneficiario e del suo nucleo familiare; dall'altra, viene erogato al disoccupato (già percettore della Naspi) solo in presenza di stringenti requisiti soggettivi ed oggettivi, e a condizione che partecipi ad iniziative di attivazione proposte dai servizi per l'impiego. L'Asdi viene introdotto, infatti, facendo seguito alle ampie cautele mostrate dal legislatore delegante, evidentemente dettate dalla necessità di verificare attentamente la sostenibilità economica del nuovo istituto. E di tali cautele la nuova misura porta il peso: per il suo carattere sperimentale, limitato a pochi mesi del 2015; per il limite di un determinato *plafond* di risorse, che rende difficile l'inquadramento di tale posizione quale vero e proprio diritto soggettivo; per il circoscritto campo di applicazione soggettivo, che rischia di dar vita ad un'applicazione schizofrenica della misura, limitandone il godimento a un target di beneficiari non rispondente a quelli che possono incorrere in situazioni di maggiore bisogno; per la limitata durata di erogazione (sei mesi); per il suo modesto importo, che non potrà risultare superiore all'assegno sociale. Al pari degli altri trattamenti di disoccupazione, poi, anche l'Asdi è assoggettato ad un rigido regime di condizionalità, essendo la sua corresponsione vincolata all'adesione del beneficiario a un progetto personalizzato di inserimento nel mercato del lavoro, redatto dai competenti servizi per l'impiego. Una connotazione "proattiva", questa, che

²¹ Ogni valutazione è, al momento, prematura, essendo appena iniziato l'iter parlamentare dello schema di decreto delegato recante il *Testo organico delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni*, presentato dal Consiglio dei Ministri il 20 febbraio 2015.



caratterizza anche la Carta acquisti sperimentale, prestazione assistenziale²² avviata nel 2013 quale strumento di contrasto alla povertà assoluta, e prototipo del “Sostegno per l’inclusione attiva” (SIA)²³. Entrambe le prestazioni si muovono nel limbo della sperimentaltà; in ragione di significativi elementi di convergenza rinvenibili nelle relative discipline, sarebbe comunque opportuno un loro attento coordinamento.

In aggiunta a tutti i limiti applicativi fin qui evidenziati, deve infine evidenziarsi come l’Asdi resti ancorato ad una visione tradizionale della disoccupazione, in cui l’evento protetto è connesso alla perdita di un posto di lavoro già conseguito, e non alle «condizioni oggettive del mercato»; mentre una vera universalizzazione delle tutele richiederebbe il superamento dei tradizionali confini della sicurezza sociale occupazionale, riconosciuta cioè ai soli lavoratori che perdono una precedente occupazione, per estendersi fino a ricomprendere anche coloro che ricercano un lavoro senza successo, mantenendosi effettivamente disponibili ad accedere nel sistema produttivo (si pensi, primi tra tutti, ai giovani inoccupati ed ai disoccupati di lungo periodo, involontariamente esclusi dal mercato del lavoro). Solo una siffatta apertura – non contemplata nelle linee programmatiche del Governo – consentirebbe al sistema nazionale non solo di allinearsi pienamente alle soluzioni giuridiche già consolidate in altri ordinamenti europei²⁴ ma, soprattutto, di dare vera attuazione al rafforzamento di quelle “tutele in uscita” che, sole, possono garantire al soggetto laborioso la sicurezza economica e professionale necessaria a salvaguardare la sua dignità come persona.

²² In questi termini, v. Corte cost. n. 62 del 2013.

²³ Art. 60, d.l. n. 5/2012, conv. da l. n. 35/2012; e art. 1, co. 216, l. n. 147/2013.

²⁴ Si pensi, in particolare, al sistema tedesco, dove la c.d. IV legge Hartz ha abolito l’assegno ai disoccupati e ha introdotto, a partire dal 1° gennaio 2005, una nuova indennità di base per le persone in cerca di lavoro (indennità di disoccupazione II), del tipo *means tested*, che è diventata l’unico strumento assistenziale di aiuto finanziario per le persone abili al lavoro. Tale prestazione garantisce a tutti un minimo vitale determinato dallo Stato; mentre la residua assistenza sociale è stata riservata in via esclusiva a coloro che sono inabili al lavoro per motivi anagrafici o di disabilità.